

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Economía Financiera y Contabilidad

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

Tesis presentada para la obtención del grado de doctor por:

SUSANA FERNÁNDEZ ALFARO

Dirigida por:

Dr. Alfonso Rodríguez Sandiás
Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad
(Universidad de Santiago de Compostela)

Dra. Sara Fernández López
Contratada Doctor del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad
(Universidad de Santiago de Compostela)

D. ALFONSO RODRÍGUEZ SANDIÁS, Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad y D^a. SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ, Contratada Doctor del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Santiago de Compostela.

CERTIFICAMOS que D^a. Susana Fernández Alfaro ha realizado, bajo nuestra dirección, el trabajo de investigación “FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA”. Este trabajo reúne las condiciones necesarias para ser presentado y juzgado como Tesis Doctoral y, por tanto, para optar al grado de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.

Santiago, 2007

Fdo. Prof. Dr. Alfonso Rodríguez Sandiás
Profesor Titular del Departamento de
Economía Financiera y Contabilidad
(Universidad de Santiago de Compostela)

Fdo. Prof. Dra. Sara Fernández López
Contratada Doctor del Departamento de
Economía Financiera y Contabilidad
(Universidad de Santiago de Compostela)

*A mi madre, hermanas
y esposo*

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi gratitud a los profesores Dr. Alfonso Rodríguez Sandiás y Dra. Sara Fernández López por la oportunidad que me han brindado de realizar este trabajo bajo su dirección. Compartir, aprender y trabajar a vuestro lado ha sido sin duda una experiencia personal y profesionalmente enriquecedora.

De la misma forma quiero agradecer a los profesores Dr. José Vázquez Tato e Ignacio Rodríguez, por su colaboración y asistencia durante mi estancia en Lugo. A Sara y Pablo por su hospitalidad, atenciones y agradable convivencia.

A mis amigos de Costa Rica, don Hugo y Sonia, Sandra y Carlos, Rogelio y Alexandra, que desde la distancia me han mostrado siempre su apoyo y cariño. Pilar y Wagner por la linda amistad que hemos cultivado durante este tiempo.

A mis amigos de Lugo, Ester y Armando, Jesús, Juan Carlos y Mónica, Ramón, Manuel, Pedro, Elena, Julia y Chema, Santiago y Begoña y Juan y Lara, por los buenos momentos que he compartido a vuestro lado. Muy especialmente a Montse, Mada y Ana que a lo largo de estos seis años han hecho mi estancia más agradable y placentera.

Al Departamento de Economía Financiera y Contabilidad por la ayuda que me han dispensado para realizar esta investigación y al Vicerrectorado de Investigación e Innovación de la Universidad de Santiago de Compostela que hicieron posible su culminación mediante la financiación concedida en la etapa final.

ÍNDICE ANALÍTICO

INTRODUCCIÓN.....	3
 CAPÍTULO 1: NECESIDAD Y ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN.....	11
1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	14
2. LA EDUCACIÓN COMO BIEN DE INVERSIÓN: LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO.....	16
3. LA EDUCACIÓN: ¿BIEN PÚBLICO O PRIVADO?.....	21
4. EFECTO DE LOS FALLOS DE MERCADO Y DE LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN.....	28
4.1. LOS FALLOS DE MERCADO.....	28
4.2. LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD.....	30
4.2.1. EQUIDAD INTERNA.....	31
4.2.2. EQUIDAD EXTERNA.....	35
5. LA ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: MODELOS ORGANIZATIVOS.....	39
5.1. EL TRIÁNGULO DE LA COORDINACIÓN.....	39
5.2. LA APARICIÓN DE CUASIMERCADOS EDUCATIVOS.....	43
 CAPÍTULO 2: INSTRUMENTOS Y MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	47
1. NATURALEZA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	50
2. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS INSTITUCIONES.....	54
2.1. MODELOS DE FINANCIACIÓN NO FORMALES.....	58
2.2. MODELOS DE FINANCIACIÓN FORMALES.....	60
2.2.1. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN: MODELOS BASADOS EN FÓRMULAS Y FINANCIACIÓN CONTRACTUAL.....	62
2.2.2. CRITERIOS DE REPARTO: SISTEMAS ESPECÍFICOS Y SISTEMAS DE SUMA GLOBAL.....	66
3. FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS INSTITUCIONES.....	69
4. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTUDIANTES.....	72
4.1. SUBVENCIONES EN EFECTIVO.....	74
4.1.1. SISTEMAS DE BECAS.....	75
4.1.2. SISTEMA DE VALES.....	75
4.1.3. DEDUCCIONES FISCALES.....	76
4.2. PRÉSTAMOS EDUCATIVOS.....	77
4.3. IMPUESTO AL TITULADO Y OTROS.....	80
5. FINANCIACIÓN PRIVADA DE LOS ESTUDIANTES.....	84

6. VÍNCULOS ENTRE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN Y ORGANIZACIÓN.....	85
---	----

CAPÍTULO 3: EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA.....89

1. PANORÁMICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS.....	92
1.1. DE 1950 A 1979: CRECIMIENTO DE LA DEMANDA.....	95
1.2. DECADA DE LOS OCHENTA: CRISIS ECONÓMICA Y TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL.....	96
1.3. DECADA DE LOS NOVENTA: DETERIORO DE LA CALIDAD.....	102
1.4. INICIO DEL SIGLO XXI: GLOBALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN.....	108
2. REFORMAS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN.....	113
2.1. RACIONALIZACIÓN DEL SUBSIDIO FISCAL.....	115
2.2. TRASLADO DE LOS COSTES.....	116
2.3. COMERCIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS.....	118
3. CARACTERÍSTICAS DE LOS SES LATINOAMERICANOS ACTUALES.....	119
3.1. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA: CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA.....	120
3.2. LA EVOLUCIÓN DE LA OFERTA: DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	122
3.3. CATEGORIZACIÓN DE LOS SES LATINOAMERICANOS.....	126

CAPÍTULO 4: CATEGORIZACIÓN DE LOS SES LATINOAMERICANOS: LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD Y EL ESFUERZO FINANCIERO.....133

1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO.....	136
1.1. DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	137
1.1.1. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: NATURALEZA Y NIVEL.....	137
1.1.2. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN UNIVERSITARIA.....	141
1.2. OFERTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	143
1.2.1. INSTITUCIONES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.....	143
1.2.2. CAPACIDAD DOCENTE EN EDUCACIÓN SUPERIOR.....	146
1.3. INVERSIÓN Y ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN SUPERIOR.....	150
1.3.1. ESFUERZO FINANCIERO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.....	150
1.3.2. ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN SUPERIOR.....	154
1.3.3. GASTO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	156

2. VARIABLES UTILIZADAS.....	159
2.1. INDICADORES DE DEMANDA.....	159
2.2. INDICADORES DE OFERTA.....	160
2.3. INDICADORES DE FINANCIACIÓN.....	161
2.4. INDICADORES GENERALES Y SOCIALES.....	162
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	164
4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	173

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA LATINOAMERICA.....179

1. EL SES MEJICANO.....	182
1.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS.....	185
1.1.1. 1970 - 80: EXPANSIÓN.....	187
1.1.2. 1980 - 90: DESACELERACIÓN.....	189
1.1.3. 1990 - ACTUAL: EVALUACIÓN.....	190
1.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	193
1.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	195
2.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES.....	201
2. EL SES CHILENO.....	203
2.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS	206
2.1.1. 1973 - 80: INTERVENCIÓN MILITAR	207
2.1.2. 1980 - 90: LA REFORMA Y LA DIVERSIFICACIÓN DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	208
2.1.3. 1990 - ACTUAL: RESTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA	210
2.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	212
2.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES TRADICIONALES...	213
2.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES.....	220
3. EL SES BOLIVIANO.....	225
3.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS.....	227
3.1.1. 1971 - 83: INTERVENCIÓN MILITAR	229
3.1.2. 1983 - 90: REDUCCIÓN PRESUPUESTARIA Y DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	230
3.1.3. 1990 - ACTUAL: EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN	230
3.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	233
3.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	234
3.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES	238

4. EL SES COSTARRICENSE.....	242
4.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS.....	244
4.1.1. 1970 - 80: CONSOLIDACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	246
4.1.2. 1980 - 90: PROLIFERACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS.....	247
4.1.3. 1990 - ACTUAL: EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN	248
4.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	249
4.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	250
4.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES.....	256
5. EL SES URUGUAYO.....	259
5.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS.....	261
5.1.1. 1973 - 1984: INTERVENCIÓN MILITAR.....	263
5.1.2. 1984 - 90: RECUPERACIÓN DE LA AUTONOMÍA Y LA DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	264
5.1.3. 1990 - ACTUAL: REGULACIÓN	265
5.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	267
5.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	269
5.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES.....	274

CAPÍTULO 6: INFLUENCIA DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN EN LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES.....281

1. EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA Y OFERTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	284
2. REFORMAS LEGALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA BÚSQUEDA DE LA CALIDAD.....	290
2.1. CAMBIOS LEGISLATIVOS.....	293
2.2. LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	294
3. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	298
4. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	302
4.1. FONDOS PÚBLICOS: TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN.....	303
4.2. FONDOS PRIVADOS: DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	308
5. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES.....	313
5.1. SISTEMAS DE BECAS.....	314
5.2. SISTEMAS DE PRÉSTAMOS EDUCATIVOS: RECUPERACIÓN DE COSTES.....	316
6. LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES Y SUS MODELOS DE FINANCIACIÓN.....	319

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....325

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Costes de la educación	19
Cuadro 2	Beneficios potenciales de la educación	24
Cuadro 3	Retorno de la inversión en educación según niveles educativos y regiones del mundo (%)	25
Cuadro 4	Tasa Bruta de Escolarización de la educación según regiones (2002)	32
Cuadro 5	Razones que justifican la intervención pública en educación	38
Cuadro 6	Grupos de poder en la toma de decisiones de los SES	40
Cuadro 7	Modelos de organización de los SES	41
Cuadro 8	Financiación de la educación superior	54
Cuadro 9	Financiación pública de las IES	55
Cuadro 10	Comportamientos negativos de las IES y de los gobiernos debido a la ausencia de modelos de financiación	60
Cuadro 11	Criterios de asignación vs criterios de reparto	68
Cuadro 12	Características principales de los modelos de financiación	69
Cuadro 13	Financiación privada de las IES	70
Cuadro 14	Países con SES públicos gratuitos y no gratuitos	71
Cuadro 15	Financiación pública canalizada a través de los estudiantes	73
Cuadro 16	Características de becas, préstamos e impuesto al titulado	83
Cuadro 17	Financiación privada canalizada a través de los estudiantes	84
Cuadro 18	Etapas en los SES: 1950 - actualidad	94
Cuadro 19	Características del personal docente	102
Cuadro 20	Implementación y desarrollo de los SACES	107
Cuadro 21	Reformas en los modelos de financiación (década de los noventa)	115
Cuadro 22	Estrategias de financiación de la expansión de la matrícula de educación superior	117
Cuadro 23	Porcentaje de matrícula de los SES privados en 1995 y 2002	124
Cuadro 24	Clasificación de los SES latinoamericanos (1994)	127
Cuadro 25	Clasificación de los SES de ALC a partir del número de estudiantes	131
Cuadro 26	Matrícula en educación superior según sector (2002-03)	138
Cuadro 27	Matrícula en educación superior según ciclo y nivel (2002-03)	141
Cuadro 28	Matrícula universitaria según sector (2002-03)	142
Cuadro 29	Instituciones del sistema universitario según sector (2002-03)	144
Cuadro 30	Docentes del SES y universitario (2002-03)	147
Cuadro 31	Número medio de estudiantes por docente (2002-03)	149
Cuadro 32	Porcentaje del PIB destinado a gasto público en educación según nivel (2002-03)	151
Cuadro 33	Porcentaje del gasto público destinado a educación (2002-03)	152
Cuadro 34	Naturaleza del gasto en educación superior como porcentaje del PIB (2002-03)	155
Cuadro 35	Gasto por estudiante de educación superior y PIB per cápita (US \$ - PPA)	157
Cuadro 36	Indicadores de demanda de la educación superior	160
Cuadro 37	Indicadores de oferta de la educación superior	161
Cuadro 38	Indicadores de financiación de la educación superior	162
Cuadro 39	Indicadores generales y sociales	163
Cuadro 40	Países y variables del estudio	164
Cuadro 41	Historial de conglomeración	167
Cuadro 42	Composición y centroides de los conglomerados	168
Cuadro 43	Prueba de igualdad de las medias de los grupos	169
Cuadro 44	Resultado de la clasificación (Matriz de Confusión)	170

Cuadro 45	Autovalores	171
Cuadro 46	Coefficientes estandarizados de las funciones discriminantes canónicas	171
Cuadro 47	Funciones discriminantes en los centroides de los grupos	172
Cuadro 48	Composición y valores medios de los cluster	174
Cuadro 49	Comparativa de las clasificaciones de los SES latinoamericanos	177
Cuadro 50	Evolución de la matrícula del SES mejicano (1990-03)	183
Cuadro 51	Evolución de las IES mejicanas	184
Cuadro 52	Etapas en el proceso de cambio del SES mejicano	187
Cuadro 53	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (Méjico)	194
Cuadro 54	Modelo de asignación del subsidio público a las IES públicas mejicanas	196
Cuadro 55	Composición del subsidio ordinario de las IES públicas mejicanas (2003)	197
Cuadro 56	Composición del subsidio extraordinario de las IES públicas mejicanas (2003)	199
Cuadro 57	Becas concedidas por el PRONABES	202
Cuadro 58	Evolución de la matrícula del SES chileno (1985-04)	203
Cuadro 59	Evolución de las IES chilenas	205
Cuadro 60	Etapas en el proceso de cambio del SES chileno	207
Cuadro 61	Sistemas de acreditación del SES chileno	211
Cuadro 62	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (Chile)	213
Cuadro 63	Modelo de asignación del subsidio público a las universidades tradicionales chilenas	215
Cuadro 64	Composición de los recursos públicos de las universidades tradicionales chilenas (2004)	217
Cuadro 65	Fondos del CONICYT a la educación superior chilena (2002)	218
Cuadro 66	Donaciones a las IES chilenas (2003)	220
Cuadro 67	Características y problemas del Fondo Solidario de Crédito Universitario (Chile)	222
Cuadro 68	Programas de ayuda estudiantil a las universidades tradicionales chilenas (2004)	224
Cuadro 69	Evolución de la matrícula del SES boliviano (1975-02)	226
Cuadro 70	Evolución de las IES bolivianas	227
Cuadro 71	Etapas en el proceso de cambio del SES boliviano	228
Cuadro 72	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje de PIB (Bolivia)	233
Cuadro 73	Modelo de asignación del subsidio público a las UPA bolivianas	236
Cuadro 74	Composición de los recursos públicos de las UPA bolivianas (2003)	237
Cuadro 75	Programas de ayuda estudiantil a las UPA bolivianas	239
Cuadro 76	Características de los préstamos comerciales bolivianos (2002)	240
Cuadro 77	Número de estudiantes universitarios beneficiados con préstamos comerciales (Bolivia)	241
Cuadro 78	Evolución de la matrícula del SES costarricense (1985-04)	242
Cuadro 79	Evolución de las IES costarricenses	243
Cuadro 80	Etapas en el proceso de cambio del SES costarricense	245
Cuadro 81	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje de PIB (Costa Rica)	250

Cuadro 82	Reformas financieras al Convenio de Financiación de la Educación Superior (Costa Rica)	254
Cuadro 83	Composición de los recursos del FEES de las universidades públicas costarricenses (2005)	255
Cuadro 84	Programa de préstamos del CONAPE a la educación superior (Costa Rica)	259
Cuadro 85	Evolución de la matrícula del SES Uruguayo (1990-01)	260
Cuadro 86	Evolución de las IES uruguayas	261
Cuadro 87	Etapas en el proceso de cambio del SES uruguayo	263
Cuadro 88	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (Uruguay)	268
Cuadro 89	Modelo de asignación de los recursos públicos a las universidades (Uruguay)	270
Cuadro 90	Composición de los recursos públicos de las universidades uruguayas (2000)	272
Cuadro 91	Tratamiento de la asignación al Fondo de Solidaridad (Uruguay) (2005)	275
Cuadro 92	Cantidad de becas otorgadas y monto pagado por el Fondo de Solidaridad (Uruguay)	276
Cuadro 93	Evolución de la matrícula de educación superior (1994-03): análisis comparativo	285
Cuadro 94	Distribución porcentual de la matrícula en educación superior según sector y sistema (2003): análisis comparativo	286
Cuadro 95	Estructuración de la oferta de los SES: análisis comparativo	287
Cuadro 96	Conformación institucional de los SES: análisis comparativo	288
Cuadro 97	Características de la evolución de la demanda y oferta de educación superior: análisis comparativo	290
Cuadro 98	Principales reformas de la educación superior (1970-actualidad): análisis comparativo	292
Cuadro 99	Características de los procesos de evaluación y acreditación: análisis comparativo	297
Cuadro 100	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (2000-02): análisis comparativo	299
Cuadro 101	Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del gasto público total (2000-02): Análisis comparativo	300
Cuadro 102	Distribución del gasto público total en educación superior (2002-03): análisis comparativo	301
Cuadro 103	Principales rasgos de la financiación pública de las universidades: análisis comparativo	308
Cuadro 104	Porcentaje de financiación pública vs privada a las universidades públicas (2002): análisis comparativo	309
Cuadro 105	Principales sistemas de becas: análisis comparativo	315
Cuadro 106	Principales sistemas de préstamos educativos: análisis comparativo	317
Cuadro 107	Categorización de los SES y modelos de financiación: análisis comparativo	320

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Tasa Bruta de escolarización en ALC por nivel de ingreso y edades (1997)	34
Gráfico 2	Población de ALC según distribución del ingreso	36
Gráfico 3	Clasificación de los SES en función de su tamaño	100
Gráfico 4	Evolución de la matrícula de educación superior en América Latina (en millones)	120
Gráfico 5	Evolución de la Tasa Bruta de Escolarización en América Latina	121
Gráfico 6	Distribución de la matrícula por tipo de institución	122
Gráfico 7	Proporción de estudiantes matriculados en IES privadas	123
Gráfico 8	Distribución de la matrícula por subsector	125
Gráfico 9	SES según modelo de acceso (2002-03)	139
Gráfico 10	Número medio de estudiantes por institución universitaria según sector (2002-03)	145
Gráfico 11	Porcentaje de gasto público destinado a educación por nivel educativo (2002-03)	153
Gráfico 12	Naturaleza del gasto en educación superior (2002-03)	156
Gráfico 13	Relación del PIB per cápita y el gasto por estudiante (2000-01)	158
Gráfico 14	Dendograma	168
Gráfico 15	Diagrama de dispersión en base a dos funciones discriminantes	173
Gráfico 16	Origen de los fondos de las IES públicas mejicanas (distribución porcentual) (2002)	196
Gráfico 17	Origen de los fondos públicos de las universidades mejicanas (2003)	200
Gráfico 18	Origen de los fondos de las universidades tradicionales chilenas (distribución porcentual) (2003)	214
Gráfico 19	Donaciones a las IES chilenas según destino (2003)	220
Gráfico 20	Origen de los fondos de las UPA bolivianas (distribución porcentual) (2002)	235
Gráfico 21	Origen de los fondos de las universidades públicas costarricenses (distribución porcentual) (2003)	252
Gráfico 22	Origen de los fondos de las IES públicas uruguayas (distribución porcentual) (2002)	270

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Formas de intervención pública	15
Figura 2	Dotación de capital humano	17
Figura 3	Perfil de ingresos para la educación secundaria y superior	18
Figura 4	Características de los bienes en la educación	22
Figura 5	Argumentos a favor y en contra de la inversión en educación superior	27
Figura 6	Triángulo de la coordinación o de los conflictos y formas de intervención pública	42
Figura 7	Reinterpretación de los modelos organizativos de los SES	44
Figura 8	Apoyo financiero a las IES	52
Figura 9	Partidas de gasto público y privado en educación	53
Figura 10	Criterios de clasificación de los modelos de financiación formales	61
Figura 11	Criterios de reparto en relación a los principios de autonomía y eficiencia	67
Figura 12	Impuestos aplicados sobre el ingreso de los graduados universitarios	81
Figura 13	Vínculos entre los modelos de financiación y de organización	86
Figura 14	Clasificación de las universidades en función de sus actividades	99
Figura 15	Clasificación de los SES latinoamericanos (1994)	130
Figura 16	Mapa de los SES	176
Figura 17	Modelos de financiación de las universidades públicas: análisis comparativo	305
Figura 18	Grado de orientación al mercado de los SES: análisis comparativo	313

NOMENCLATURA

AFD	Aporte Fiscal Directo
AFI	Aporte Fiscal Indirecto
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPC	Bases de Prestaciones y Contribuciones
C & T	Ciencia y Tecnología
CAPFCE	Consejo Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CATIE	Centro Agronómico Tropical para la Investigación y la Enseñanza
CCETP	Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada
CEAP	Centro de Aplicación de Postgrado
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribe de Demografía
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación Superior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESOP	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CEUB	Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CIDEP	Centro Impulsor de Educación Profesional
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CNA	Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior
CNAP	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado o grado
CNES	Consejo Nacional de Educación Superior
CNU	Consejo Nacional de Universidades
COEPES	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior
CONAES	Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior
CONAEVA	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (Méjico)
CONAMED	Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa
CONAP	Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONESUP	Consejo Nacional de la Educación Superior Privada
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Méjico y Bolivia)
CONICIT	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Costa Rica)
CONICYT	Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (Uruguay)
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Chile)
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CORFO	Crédito de la Corporación de Fomento
CPE	Constitución Política del Estado
CSE	Consejo Superior de Educación
CSIC	Comisión Sectorial e Investigación Científica (CSIC)
DINACYT	Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
EARTH	Universidad para la Paz, Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
EdStats	Estadísticas de Educación del Banco Mundial

FAEUP	Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas
FAM	Fondo de Aportación Múltiple
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
FIUPEA	Fondo de Inversión para las Universidades con Programas Evaluados y Acreditados
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMCALIDA	Fondo de Mejoramiento de la Calidad
D	
FOMECE	Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONABEC	Fondo Nacional de Becas
FONDAP	Fondo para el Desarrollo de Áreas Prioritarias
FONDECYT	Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
FONDEF	Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico
FSM	Fondo Solidario Municipal
FUNDAPEC	Fundación APEC de Crédito Educativo
FUNDAPRO	Fundación para la Producción
GATE	Global Alliance for Transnational Education
GATS	General Agreement on Trade in Services
I+D	Investigación y Desarrollo
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICEES	Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IDH	Impuesto Directo a Hidrocarburos
IES	Instituciones de Educación Superior
IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IMES	Instituto Militar de Estudios Superiores
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISCED	International Standard Classification of Education
ISI	Institute for Scientific Information
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITE	Institutos Tecnológicos Estatales
ITF	Institutos Tecnológicos Federales
ITU	International Telecommunication Union
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JUPEMA	Junta de Pensiones del Magisterio
LCES	Ley para la Coordinación de la Educación Superior
LFES	Ley Federal de Educación
LGE	Ley General de Educación
LOCE	Ley Orgánica Constitucional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay)
MECESUP	Programa de Mejora de la Calidad y la Equidad de Educación Superior
MEP	Ministerio de Educación Pública (Costa Rica)

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINEDUC	Ministerio de Educación (Chile)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
OPSU	Oficina de Planificación del Sector Universitario
PAA	Prueba de Aptitud Académica
PCFC	Polytechnic and Colleges Funding Council
PDT	Programa de Desarrollo Tecnológico
PEDECIBA	Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas
PIB	Producto Interno Bruto
PIB pc	Producto Interior Bruto por habitante
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFOP	Programa Integral de Fortalecimiento del Postgrado
PLANES	Plan Nacional de Educación Superior
PNB	Producto Nacional Bruto
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Universitario
PNE	Plan Nacional de Educación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRES	Proyecto de Reforma de la Educación Superior
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PRONABES	Programa Nacional de Becas a la Educación Superior
PTP	Polo Tecnológico de Pando
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SACES	Sistemas de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SEESCYT	Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SEIT	Secretaría de Educación e Investigación Tecnológica
SEM	Sector Educativo del Mercosur
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEP	Servicio de Educación Pública (Bolivia)
SES	Sistema de Educación Superior
SESI	Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
SINAMED	Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa
SNES	Sistemas Nacionales de Educación Superior
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNI	Sistema Nacional de Innovación
SPSS	Paquete estadístico para las ciencias sociales
TAE	Título de Ahorro Educativo
TBE	Tasa Bruta de Escolarización
TCE	Profesores de Tiempo Completo Equivalente
TGN	Tesoro General de la Nación
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
TIR	Tasa Interna de Retorno

TSU - PA	Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
UCR	Universidad de Costa Rica
UCUDAL	Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga
UDELAR	Universidad de la República
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
UNA	Universidad Nacional (Costa Rica)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UPA	Universidades Públicas (Bolivia)
UPE	Universidades Públicas Estatales
UPF	Universidades Públicas Federales
UPEAS	Universidades Públicas de Apoyo Solidario
UT	Universidades Tecnológicas
VESCyT	Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

INTRODUCCIÓN

Tanto los países desarrollados como en vías de desarrollo han asumido un compromiso con la sociedad en la provisión de servicios públicos suficientes y de calidad. Entre éstos, los servicios educativos desempeñan un papel crucial en el alcance de los objetivos de desarrollo económico y social por cuanto constituyen un instrumento para, en primer lugar, erradicar la pobreza y disminuir los índices de analfabetismo, y en segundo lugar, formar el capital humano requerido para una sólida gestión de la economía en cada país.

En esta ardua labor participan diversos actores sociales entre los que se encuentran las instituciones de educación superior. Éstas asumen entre sus responsabilidades, no sólo ampliar las oportunidades de acceso al conocimiento, sino también asegurar una formación que cumpla con niveles de calidad adecuados. Con el fin de cumplir exitosamente sus funciones de formación y desarrollo de la investigación, las instituciones de educación superior deben ser capaces de responder a las necesidades cambiantes de la población, adoptando estructuras organizativas más dinámicas y flexibles. Su éxito o fracaso se encuentra estrechamente relacionado con la forma en que los gobiernos y las sociedades invierten en educación superior.

En América Latina, las primeras instituciones de educación superior surgen en el siglo XVI vinculadas a órdenes religiosas, sin embargo, hasta la Reforma de Córdoba (1918) no se definirá un modelo universitario claro. Tal modelo tuvo una larga y destacada vigencia, imponiéndose progresivamente en cada uno de los países de la región hasta inicios de los setenta. Sus principales características, autonomía, gratuidad y cogobierno universitario, contribuyeron decisivamente a la expansión de las universidades públicas y de la cobertura de la educación superior, pasando de sistemas universitarios de elite a sistemas más accesibles que democratizaron el acceso de nuevas clases sociales que, hasta ese momento, no eran consideradas prioritarias en los objetivos educativos.

El crecimiento de la matrícula de educación superior en la década de los setenta estuvo asociado a la explosión demográfica que experimentó la región a partir de la II Guerra Mundial, incrementándose el número de estudiantes graduados en la secundaria con expectativas de cursar estudios universitarios. Como consecuencia, el número de instituciones pasó de 75 en 1950, en su mayoría universidades públicas, a 330 en 1975. El crecimiento fue tal que se pasó de los 1,64 millones de estudiantes en 1970 hasta llegar a alcanzar los 4,8 millones en 1980.

Sin embargo, a finales de los setenta, la masificación junto con la reducción del presupuesto público destinado a educación superior afectaron la capacidad de las instituciones públicas para atender el crecimiento de la demanda. Éstas no disponían de infraestructuras adecuadas y suficientes que les permitiesen albergar a todos los estudiantes. Además, los materiales y programas resultaron obsoletos y el profesorado no contaba con las cualificaciones necesarias para las labores de formación. Estas razones, entre otras, llevaron a que algunas universidades públicas impusieran restricciones en el acceso, medida que consistió en la aplicación de exámenes de ingreso.

Estos primeros síntomas de deterioro de la calidad en la educación superior se acentúan con la crisis económica de la década de los ochenta que provocó la drástica restricción presupuestaria de las universidades públicas, contribuyendo aun más al menoscabo de la eficiencia y equidad de la educación superior. En este contexto surgen un número importante de instituciones privadas que vendrían, de alguna forma, a solventar la carencia de plazas públicas, atendiendo a aquellos estudiantes que no podían acceder a este sector. Ello explica el rápido incremento de la matrícula en las instituciones privadas desde mediados de los ochenta, llegando incluso a superar en algunos países el ritmo de crecimiento registrado en el sector público.

En la década de los noventa los países de la región pusieron en marcha importantes reformas de carácter financiero con el fin de resolver los problemas generados por las sucesivas crisis económicas. Estas reformas implicaron la transformación en los modelos de financiación, introduciendo cambios significativos en los esquemas e instrumentos de asignación de recursos públicos a las universidades.

Así, la primera estrategia consistió en el empleo de nuevos modelos de financiación que valorasen los resultados (*outputs*) en vez de los insumos (*inputs*). Asimismo, se incentivó la canalización de los fondos públicos a través de los propios estudiantes, en lugar de asignar directamente estos recursos a las universidades. De este modo, los gobiernos perseguían, por un lado, corregir los problemas de equidad y, por otro, promover la competencia entre las instituciones, competencia que debería derivar en una mejora de la eficiencia en la gestión universitaria. Una tercera vía fue impulsar a las instituciones a diversificar sus fuentes de financiación para obtener recursos adicionales a través del uso de instrumentos con una orientación de mercado. Esta tercera vía se tradujo fundamentalmente en el cobro de precios de matrícula a los

estudiantes, estrategia que al mismo tiempo pretendía trasladar el coste de la formación universitaria a los estudiantes y sus familias.

Así, el modelo de organización burocrático, que predominó en las universidades públicas de América Latina hasta mediados de los noventa, comienza a moverse hacia un modelo más orientado hacia el mercado. Mientras el modelo burocrático proporcionaba un marco global de actuación a las instituciones públicas, estableciendo una legislación que garantizaba su autonomía académica y administrativa y un determinado nivel de financiación automática que no vinculaba los recursos asignados con las actividades propias de las universidades, con las nuevas reformas se emplean otros mecanismos que incorporan en las evaluaciones parámetros de eficiencia, eficacia y equidad.

Actualmente, iniciado ya el siglo XXI, la educación superior en América Latina se enfrenta a un enorme reto; en una región que continúa marcada por las grandes diferencias económicas y sociales, la educación superior es un instrumento importante para reducir dichas desigualdades. Éste ha sido el motivo por el cual se ha seleccionado este ámbito de estudio. En particular, hemos considerado importante analizar la evolución y los cambios operados en los mecanismos de financiación de la educación superior con el objetivo de ver si tales transformaciones han contribuido a corregir algunos de los síntomas de deterioro de los Sistemas de Educación Superior (SES) provocados por las sucesivas crisis económicas y sociales. Otro motivo de nuestra elección es la creciente relevancia que ha adquirido la financiación de la educación superior en la agenda política de los países de la región. A este respecto, los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), reconocen la necesidad de corregir las deficiencias de la educación superior, exigiendo medidas a favor de la mejora de la calidad. Adicionalmente, y a diferencia de lo que sucede para los países de la OCDE, no abundan los trabajos que hayan abordado desde una óptica comparada el análisis detallado de los modelos de financiación de los distintos SES latinoamericanos.

Por ello, el objetivo fundamental de este trabajo es analizar la financiación de las instituciones de educación superior en América Latina con el fin de detectar medidas o instrumentos que puedan contribuir a paliar los problemas con los que se enfrentan los sistemas universitarios públicos de la región. Al mismo tiempo, aunque en un segundo

plano, se han estudiado cuestiones colaterales que guardan estrecha relación con los aspectos financieros, en particular las políticas de calidad implantadas y los esquemas de ayudas públicas a los estudiantes. Dado que los países que integran la región son muy numerosos, así como la diversidad de instituciones de educación superior con las que nos podemos encontrar, nuestro estudio se ha centrado en los modelos de financiación de las universidades públicas de cinco países.

En el transcurso de esta investigación quizás la principal limitación con la que nos hemos encontrado fue la falta de información abundante y fidedigna, caso contrario a lo que sucede en el análisis de países más desarrollados para los cuales se suele disponer de datos suficientes y homogéneos. Por ello, para el desarrollo de este trabajo fue necesario recurrir a un gran número de fuentes que pueden agruparse en dos grandes categorías:

- a) Organismos supranacionales, entre los que destacan la UNESCO, la OCDE, el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A estas fuentes se recurrió cuando se realizaban los análisis comparativos y se trabajaba con datos cuantitativos tratando de lograr cierto grado de homogeneidad en la información manejada.
- b) Organismos nacionales, entre los que se encuentran la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) en México, el Ministerio de Educación en Chile, Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, Cuba y El Salvador, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) en Costa Rica, el Consejo Nacional de Universidades en Panamá y Nicaragua, la Asamblea Nacional de Rectores en Perú, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en República Dominicana y la Dirección de la Educación Superior en Honduras. Estas fuentes también fueron utilizadas para obtener información cuantitativa pero sobre todo cualitativa de los modelos de financiación utilizados en los SES.

El resultado de este trabajo se estructura en siete capítulos. En el primero, se describen los instrumentos con los que cuenta la administración para intervenir en la prestación de los servicios públicos. En el caso de la educación superior tal intervención vendría justificada por las externalidades que genera, así como por los fallos de mercado y los problemas de equidad existentes en el ámbito educativo. Ante esta situación, los gobiernos han de intervenir en la prestación del servicio mediante su regulación, financiación y producción. El modo en que el estado interviene y el peso de los agentes implicados en la toma de decisiones determinan el modelo de organización del SES.

Una vez establecido el origen de los recursos, el segundo capítulo se centra en la forma en que dichos fondos se canalizan a las instituciones de educación superior, sea de forma directa o indirectamente a través de los estudiantes. Por tanto, se procede, en primer lugar, a analizar los principales instrumentos de financiación pública con los que cuentan las instituciones y los modelos utilizados en su asignación, así como su financiación de origen privado, poniendo especial énfasis en los precios de matrícula. Posteriormente, y siguiendo la misma estructura, se estudia la financiación de los estudiantes. Finalmente, se establecen los vínculos entre los modelos e instrumentos de financiación de la educación superior y su relación con los modelos organizativos descritos en el primer capítulo.

El capítulo tercero proporciona una visión panorámica de la educación superior en América Latina que sirve de punto de partida para el desarrollo de la parte empírica del trabajo. En primer lugar, se describe la evolución de los SES latinoamericanos distinguiendo las reformas más importantes implementadas en la segunda mitad del siglo XX, centrándonos en aquellas que se introducen en la década de los noventa con el fin de modificar los sistemas y adaptarlos a las nuevas condiciones socioeconómicas. En segundo lugar, se analizan detalladamente los cambios que tuvieron lugar en los modelos de financiación de la educación superior. En tercer lugar, se aportan algunas cifras sobre el crecimiento de la matrícula y la diversificación institucional como elementos clave de la expansión de la educación superior. Finalmente, incluimos varias categorizaciones de los SES latinoamericanos desarrolladas por diversos autores en las que se aprecian sus características más importantes en función de una serie de criterios utilizados para su clasificación.

Con el cuarto capítulo se inicia la parte empírica de nuestro trabajo. En dicho capítulo se realiza una nueva clasificación de los SES que pretende ser contrastada con

las clasificaciones ya existentes. A diferencia de éstas, la clasificación que se lleva a cabo en este trabajo tiene en cuenta variables de carácter financiero, ya que nuestro objetivo es ver si existen diferencias en la financiación de los SES. Otro factor novedoso en nuestra categorización es el empleo de técnicas estadísticas, en particular técnicas de análisis multivariante mediante la aplicación del análisis de conglomerados y del análisis discriminante. Los resultados obtenidos nos permiten distinguir cinco categorías de SES, marcando las variables financieras diferencias significativas entre los SES de los diferentes clusters.

Con el objetivo de comprobar si la pertenencia a uno u otro cluster determina o viene determinada por los modelos de financiación empleados por los diferentes SES, en el capítulo quinto se procede a escoger un SES dentro de cada grupo para analizar minuciosamente los esquemas de financiación que utiliza. Para ello, hemos elegido los SES de México, Chile, Bolivia, Costa Rica y Uruguay. Dicha selección responde a características particulares de cada país que los hace un caso de estudio importante. En este capítulo la metodología empleada para su desarrollo se corresponde con un estudio de casos. Esta estrategia de investigación analiza en profundidad el contexto y los procesos implicados en el fenómeno objeto de estudio. En nuestro caso, estamos interesados en describir y conocer la situación en la que se encuentran los modelos de financiación de los SES latinoamericanos seleccionados.

En particular, en los cinco SES analizados se tratan los mismos aspectos: evolución de la demanda y oferta, principales reformas implantadas para responder a las necesidades de cambio en las últimas décadas, y la financiación de la educación superior, describiendo las fuentes de recursos para las universidades públicas y los modelos de financiación utilizados para la distribución de los fondos gubernamentales, así como aquellas disponibles para los estudiantes. Este último aspecto en menor medida dada la escasa información disponible.

En el capítulo sexto los cinco SES, y en particular sus modelos de financiación, son analizados de una forma conjunta y comparada. El objetivo es ver si existen diferencias en sus esquemas financieros que justifiquen o vengán justificadas por la pertenencia de cada SES a un cluster diferente. Al mismo tiempo, se puede ver como ante situaciones similares los SES han respondido de forma diferente, implantando nuevos instrumentos o esquemas de financiación con mayor o menor éxito, mecanismos que pueden ser extrapolados al resto de países de la región.

Por último, en el séptimo capítulo, se apuntan las conclusiones más importantes, permitiendo una visión global de la situación de la educación superior en América Latina que nos lleva a plantear una serie de recomendaciones que consideramos necesarias para alcanzar la mejora de la calidad de los SES de la región. Asimismo, se apuntan las principales limitaciones y las líneas futuras de investigación que desearíamos poder acometer a partir del presente trabajo.

CAPÍTULO 1: NECESIDAD Y ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN

1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS
2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO BIEN DE INVERSIÓN: LA TEORÍA DE CAPITAL HUMANO
3. LA EDUCACIÓN: ¿UN BIEN PÚBLICO O PRIVADO?
4. EFECTO DE LOS FALLOS DE MERCADO Y DE LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN
5. LA ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: MODELOS ORGANIZATIVOS

En las últimas décadas, han surgido instrumentos de intervención pública que permiten al Estado gestionar los servicios públicos en general y educativos en particular. A través de estos instrumentos el Estado busca la forma más adecuada de proporcionar los servicios públicos a la sociedad sin necesidad de incrementar las grandes inversiones y considerando aquellos aspectos relacionados con la eficiencia y la equidad en el acceso a tales servicios.

La intervención pública en el terreno educativo viene justificada por una serie de reflexiones que se exponen a lo largo de este capítulo, que estructuramos en cinco epígrafes. En primer término, se describen los tres elementos de intervención pública utilizados para corregir los problemas de eficiencia y equidad presentes en los servicios públicos en general y educativos en particular. Los dos epígrafes siguientes, permiten evaluar las formas de intervención pública en el terreno de la educación. Primeramente se expone en el segundo epígrafe la consideración de la educación como bien de inversión a partir de la Teoría de Capital Humano, la cual justifica la necesidad de invertir en este servicio dados los beneficios que genera tanto al individuo formado como a la sociedad en general. En el tercer epígrafe abordamos el debate acerca del carácter público o privado de la educación como bien, cuyas diferencias permiten determinar la responsabilidad (pública o privada) del servicio.

En el cuarto apartado analizamos la existencia de otros motivos adicionales que justifican la intervención pública en educación, haciendo referencia a la educación superior, así como las formas de intervención más apropiadas para corregir los problemas de eficiencia y equidad de los sistemas universitarios. En este punto, realizamos una comparativa de los niveles de equidad en términos de la tasa bruta de escolarización según regiones, poniendo énfasis en los resultados de América Latina. En el último epígrafe describimos los modelos de organización de los Sistemas de Educación Superior (SES) que surgen a partir de los cambios operados en los instrumentos de intervención pública y el peso de los agentes implicados en la toma de decisiones.

1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En las últimas décadas, el nuevo papel del Estado ha girado en torno a consideraciones de eficiencia y eficacia tratando de evaluar la forma más adecuada de proporcionar los servicios públicos (educación, sanidad, vivienda, etc.) sin utilizar una cantidad creciente de recursos. Además de los criterios de eficiencia y eficacia, se han tenido en cuenta otras cuestiones relativas a la equidad en el acceso a tales servicios. Éstos se constituyen en un beneficio que han de disfrutar todos los ciudadanos, procurando reducir las discriminaciones que puedan surgir en su demanda y utilización.

Las políticas públicas empleadas para mejorar los niveles de eficiencia y equidad de los servicios públicos en general, y educativos en particular, combinan diferentes instrumentos de intervención. En particular, destacan tres grandes estrategias de intervención (Calero y Bonal, 1999; Lemaitre, 2003):

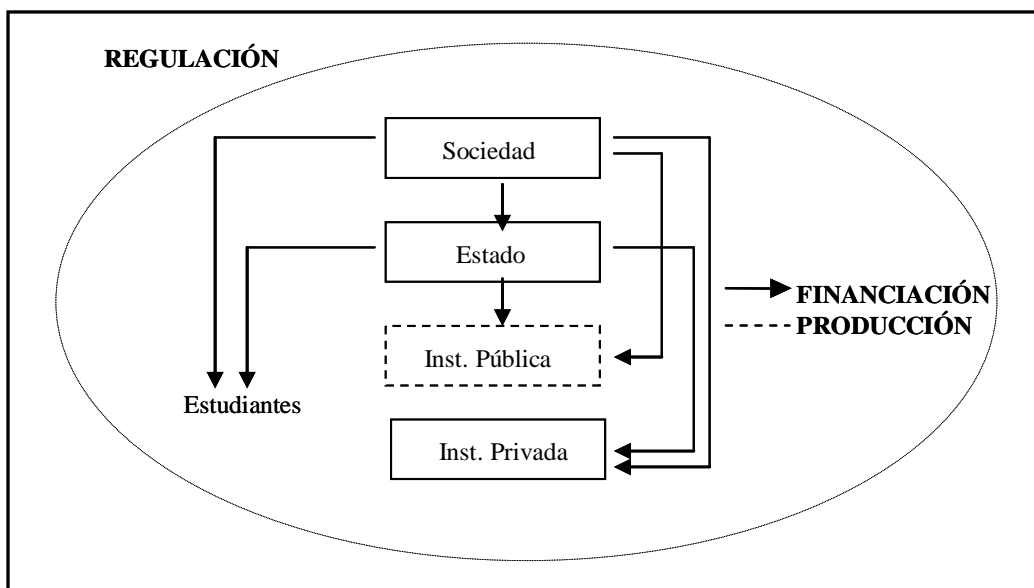
- a) *Regulación*: Establecimiento de normativas que pueden afectar tanto a instituciones públicas como privadas. La regulación debe complementarse con la autorregulación de las propias instituciones para asegurar la fidelidad de la información y la transparencia del sistema. La regulación puede ser directa o indirecta y, en muchos casos, la responsabilidad puede ser compartida por organismos públicos y privados. Así, el sector público debe garantizar su cumplimiento a través de la evaluación, la inspección y el control de dichos servicios. En el caso de la educación superior, estas normativas se centran en aspectos como la duración de la formación, requisitos mínimos de las instituciones, condiciones de acceso del profesorado, etc.
- b) *Financiación*: Canalización de recursos destinados a la financiación de los servicios públicos, bien mediante fondos dirigidos a las instituciones tanto públicas como privadas que los ofertan (financiación a través de la oferta), o bien a los individuos que los consumen (financiación a través de la demanda). En esta estrategia de intervención se determina el porcentaje de la financiación del servicio que asume la administración y la forma en que estos recursos son canalizados. Así, la educación superior puede recibir fondos por las dos vías expuestas: recursos que se otorgan directamente a las instituciones o recursos

que se proporcionan a los estudiantes y/o sus familias a través de los programas de becas o préstamos educativos.

- c) *Producción*: La intervención pública puede encargarse del proceso de producción del servicio velando por ofrecer una oferta amplia y de calidad. La producción pública incluye, usualmente, una aportación importante de financiación pública complementada con una posible aportación de financiación privada. Como consecuencia, Gajardo y Gómez (2003) indican que, en el caso de Latinoamérica, cada vez es menos frecuente la existencia en la educación de instituciones puramente públicas o privadas, lo cual sería generalizable a las demás regiones del mundo. Muchas instituciones privadas reciben alguna forma de subsidio público y prácticamente todas las instituciones públicas (incluso las oficiales y gratuitas) reciben alguna forma de financiación privada a través de cuotas de ingreso, aportes voluntarios o contratos de servicios.

La Figura 1 resume los elementos a través de los cuales el sector público interviene en la educación para asegurar la calidad de los servicios públicos.

Figura 1: Formas de intervención pública



En los epígrafes siguientes se analiza la existencia de motivos que justifican la intervención pública en educación, y en particular en educación superior, y cuáles son las formas de intervención más apropiadas en función de la razón que impulse dicha participación.

2. LA EDUCACIÓN COMO BIEN DE INVERSIÓN: LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO

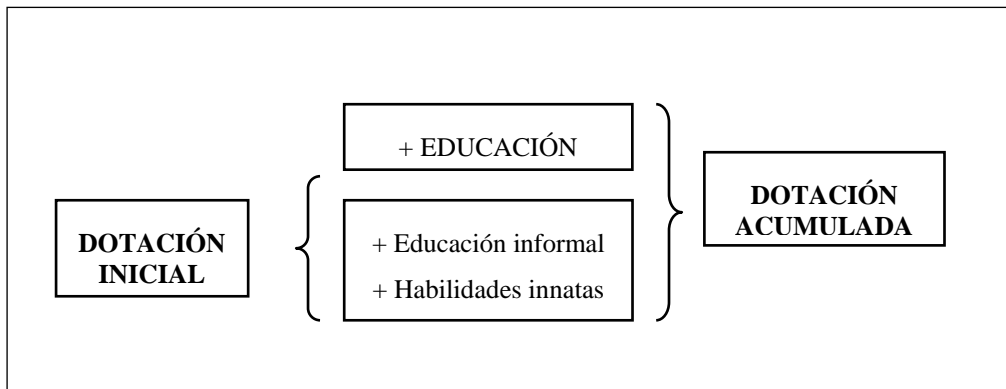
“Cada individuo estaría dispuesto a sacrificar recursos y satisfacciones en el presente, si a cambio consiguiese mayores recursos y satisfacciones en el futuro” (Moreno, 1998; p.35)

La teoría del capital humano entiende la educación como una inversión al considerar que el individuo está dispuesto a cubrir los costes totales de la formación a cambio de aumentar su productividad, sus oportunidades de empleo y su renta salarial futura. De este modo, el consumidor enfoca la educación como un bien de inversión más que como un bien de consumo, ya que los rendimientos que espera obtener de dicha formación le permitirán mantener niveles de vida superiores.

La teoría del capital humano tiene sus orígenes en la década de los setenta. Sus principales impulsores fueron Gary S. Becker (1975) y Jacob Mincer (1974). Sin embargo, anteriormente a estos autores, Theodore Schultz (1961) fue el pionero de esta teoría¹. Según Schultz, un individuo que se inserta en el sistema productivo cuenta con una dotación acumulada que comprende, por un lado, una dotación inicial, donde el individuo no sólo aporta su fuerza física y sus habilidades innatas, sino que además cuenta con los conocimientos adquiridos en el núcleo familiar (educación informal), y por otro, los conocimientos resultado de la formación educativa (educación formal) adquirida a lo largo de su vida, resaltando así la influencia de la educación sobre la productividad individual (Figura 2).

¹ Schultz acuña el término “capital humano” como sinónimo de educación y formación en la Conferencia realizada en 1960 por la American Economic Association (Pons, 2004).

Figura 2: Dotación de capital humano

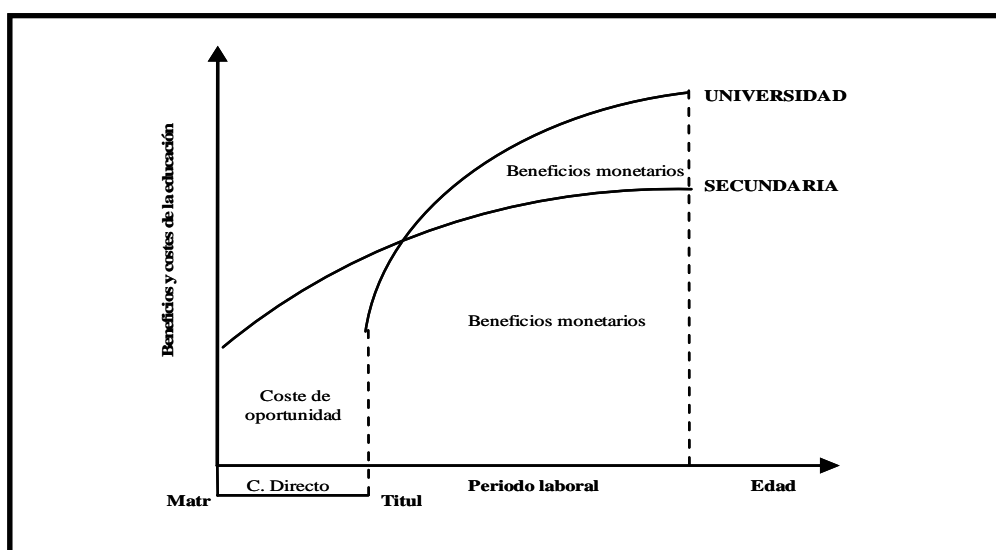


Fuente: Elaboración propia a partir de Pons (2004)

Por ello, los individuos que deben decidir entre trabajar o estudiar precisan conocer cuáles serían los rendimientos monetarios futuros asociados con una formación adicional. Los resultados esperados de la inversión en educación se estiman mediante la aplicación de diversos métodos. El más utilizado es el método algebraico² (o método tradicional) que trabaja con perfiles “edad - ingresos” según niveles educativos. Este modelo determina los rendimientos privados calculando la Tasa Interna de Retorno (TIR) que resulta de comparar el valor actual de los costes educativos (inversión) con el valor actual de los beneficios derivados de la educación que se producirán en el futuro (calculados como la diferencia de ingresos entre individuos con un nivel educativo n y un nivel educativo $n-1$). De esta forma, el individuo invertirá en formación sólo si los beneficios futuros superan a la inversión realizada (ver Figura 3).

² Junto con el “método de Mincer”, denominado también “método de la función de ingresos de capital humano” (Salas, 2002).

Figura 3: Perfil de ingresos para educación secundaria y superior



Fuente: Elaboración propia a partir de Espino (2001)

La TIR así calculada sería la tasa de rendimiento individual o privada, la cual “mide los rendimientos pecuniarios de un aumento marginal en el nivel educativo a los que puede acceder un individuo actuando de forma aislada, teniendo en cuenta únicamente los costes educativos netos que el individuo o su familia soportan y el aumento esperado de su renta tras impuestos y cotizaciones sociales” (De la Fuente *et al.*, 2005; p. 11). La tasa de rendimiento privada, según Blaug (1998), resulta útil a efectos de interpretar la demanda privada en educación y, presumiblemente, tiene interés para los individuos a la hora de orientar sus opciones entre comenzar a ganar dinero o seguir estudiando (citado en Salas, 2002). La OCDE estima que una tasa de rendimiento interna de la educación superior al 10% en 1995, puede ser considerada como adecuada (De Pablos, 1998).

Por su parte, los rendimientos monetarios que obtiene la sociedad reciben el mismo tratamiento que los rendimientos privados. A este respecto, la teoría del capital humano también aporta algunas conclusiones: un mayor nivel de escolarización genera mayor productividad, redundando en un mayor crecimiento económico, una mayor recaudación de impuestos y una reducción de las prestaciones por desempleo. De igual forma, para calcular la “tasa de rendimiento social o pública” se compara el valor actual

de los costes de la inversión en educación con el valor actual de los beneficios generados por los diferentes niveles educativos³.

En el Cuadro 1 se resumen los costes de la educación que han de ser soportados por la sociedad y por los individuos, compartiendo responsabilidades en dicha inversión. Estos costes se dividen a su vez en costes directos, indirectos y de oportunidad. Así, los estudiantes deben asumir los costes totales cuando los gobiernos no subvencionan las tasas de matrícula ni los servicios no educativos vinculados a la enseñanza (costes indirectos) o asumir parte de los costes cuando éstos reciben algún tipo de subvención pública. Además de los costes (totales o parciales) que asumen los estudiantes, la sociedad en general (el conjunto de los contribuyentes) comparte los costes de la educación al proporcionar recursos a las instituciones para cubrir los gastos de desarrollo y funcionamiento necesarios para el desempeño eficiente de sus actividades educativas; también destina ayudas a los estudiantes en forma de subvenciones sobre los servicios prestados (alimentación, alojamiento, transporte, etc.).

Cuadro 1: Costes de la educación

	INDIVIDUO	SOCIEDAD
COSTES DIRECTOS	El pago de los precios de matrícula (total o parcial) realizado por los estudiantes y/o sus familias	Costes operativos (pagos del personal docente y administrativo), costes de explotación de las instalaciones e infraestructuras (mantenimiento de las instalaciones, aulas, bibliotecas, laboratorios)
COSTES INDIRECTOS	El pago de los servicios que conlleva el ingreso en la educación como alimentación, alojamiento, transporte, etc.	Subvención de los servicios educativos (transporte, alojamiento, comedores, asociaciones estudiantiles, etc.)
COSTES DE OPORTUNIDAD	La renta que deja de percibir un individuo a cambio de ampliar su formación	El coste financiero por la inversión realizada en este servicio público, sacrificando la fuerza productiva del presente a favor de incrementar la producción futura

Fuente: Elaborado a partir de Moreno (1998)

Además de los beneficios económicos que se obtienen de la inversión en educación, existen otros beneficios de carácter social, como se verá posteriormente. Aunque estos beneficios son difíciles de medir y cuantificar, la teoría del capital

³ La tasa de rentabilidad fiscal también puede interpretarse como el tipo máximo de interés real al que el gobierno puede emitir deuda para financiar el gasto en educación sin que esto aumente el valor presente de sus déficits futuros (De la Fuente *et al.*, 2005).

humano ya los tuvo en cuenta en sus análisis, aún cuando no los incorporó a sus cálculos de las tasas de rendimiento⁴.

Algunos autores, como Schultz y Blaug, reconocen que la inversión en educación impacta favorablemente sobre las generaciones futuras, constituyendo una verdadera inversión intergeneracional, donde una mayor educación de las generaciones presentes (padres más educados) estimula la voluntad de acceder a un nivel mayor de formación, favoreciendo el ingreso de generaciones futuras (Hidalgo, 2003).

La correlación positiva entre educación e ingresos, defendida por la teoría del capital humano, ha sido una de las principales razones del crecimiento de las inversiones en educación realizadas tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo durante la década de los sesenta y principios de los setenta. La década de los sesenta fue el periodo de mayor crecimiento de la inversión en educación al reconocerse su capacidad para eliminar la pobreza en los países subdesarrollados y fomentar el crecimiento económico en los países en desarrollo y desarrollados (Eicher, 2000). Sin embargo, pese a esta postura, en la década de los setenta el grado de confianza fue disminuyendo a raíz de la crisis económica. Las tasas de crecimiento económico de muchas naciones industrializadas eran bajas aún cuando la inversión en capital humano seguía siendo importante. En los países en vías de desarrollo la cuestión fue todavía más crítica, ya que la financiación de la educación superior suponía una carga cada vez más pesada para sus presupuestos públicos.

La situación se hizo insostenible cuando a mediados de los setenta los efectos de la crisis económica mundial ya no pueden ignorarse por más tiempo. En ese momento, políticos y teóricos comienzan a cuestionar el valor de la educación superior como inversión; aparece el concepto de over - education o “inflación de educación”, y surgen teorías alternativas a la del capital humano como la teoría de los filtros o la teoría credencialista. Según Arrow (1973), Spencer (1973) o Stiglitz (1975), la educación no garantiza aumentos de productividad, sino que funciona como filtro clasificando a los individuos en función del número de títulos o credenciales que poseen. Esta actitud genera beneficios para ambas partes; los empresarios incurren en menores costes de selección y capacitación, mientras que los individuos formados tienen mayores

⁴ Blaug (1993) reconoce que se han realizado importantes avances en la medición de los rendimientos privados, pero la medición de los rendimientos sociales ha escapado a los intentos de los economistas (citado en García, 2000).

posibilidades de encontrar trabajo y obtener salarios más altos. De acuerdo con la teoría de los filtros, dado que la educación no genera aumentos de productividad deja de ser, por tanto, una forma de inversión. Otros autores, entre ellos Samuel Bowles y Herbert Gintis (1976), reafirman la correlación que existe entre la educación (medida por los años de escolarización) con los niveles de renta y las oportunidades de empleo de las personas, pero añaden, además, que la educación se ve influenciada por la procedencia socioeconómica del individuo, de tal forma que el nivel de renta familiar o el ámbito de procedencia juegan en la educación un papel importante para la reproducción del sistema de clases existentes.

3. LA EDUCACIÓN: ¿BIEN PÚBLICO O PRIVADO?

En el epígrafe anterior se expusieron las razones por las que la educación puede ser considerada un bien de inversión. En este epígrafe abordaremos el debate acerca del carácter público o privado de la educación como bien.

Los bienes “públicos puros” se definen como aquellos cuyos beneficios son indivisibles, esto es, se extienden a toda la sociedad, independientemente de que los individuos deseen o no comprar el bien, y es imposible determinar cuánto beneficia a cada persona. Así, dentro de sus características fundamentales destacan por ser bienes indivisibles, por cuanto no se pueden dividir ni segmentar, y bienes no excluyentes, ya que todos se benefician quieran o no de su consumo. Algunos ejemplos de bienes públicos puros son el servicio de alumbrado, la seguridad ciudadana o la defensa nacional.

Por su parte, los bienes “privados puros” son aquellos cuyo consumo beneficia a un individuo en particular y, como consecuencia, no puede ser disfrutado por otros. A diferencia de los bienes públicos puros, se trata de bienes divisibles, dado que pueden administrarse por separado a diferentes individuos, y excluyentes, por cuanto pueden ser consumidos de forma exclusiva por quienes los adquieren. Se pueden citar algunos ejemplos de bienes privados, entre ellos una naranja o una pulsera.

Las diferencias entre los bienes públicos y privados puros permiten determinar la responsabilidad (pública o privada) del servicio. Aquellos bienes cuyos beneficios afectan a todos los individuos deben ser proporcionados (producidos y/o financiados) por el sector público, que suele costearlos mediante los impuestos de los contribuyentes. Mientras, aquellos bienes cuyos beneficios recaen sobre el individuo deben ser

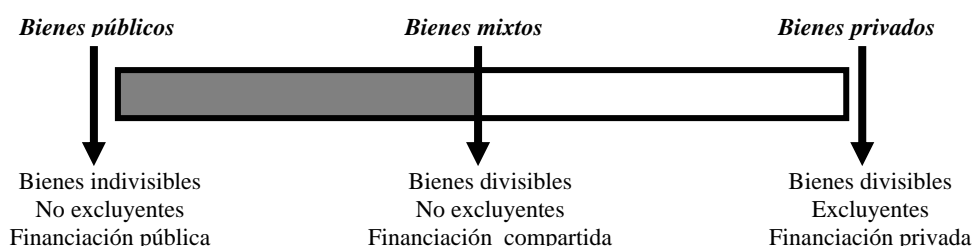
costeados totalmente por él. Por tanto, los bienes públicos puros han de ser financiados por el sector público y los bienes privados por el propio individuo.

Una vez definidos los bienes públicos y privados puros, cabe preguntarse en qué categoría encaja la educación. La educación comparte características de ambos tipos de bienes. Es un bien en gran medida público, dada su característica de “no excluyente”, ya que todos los individuos obtienen beneficios sociales con independencia de que se hayan formado o no (ver Figura 4). Ahora bien, a diferencia de éstos y en similitud con los bienes privados puros, la educación es un bien divisible, esto es, se trata de un bien consumido por un individuo y que puede no ser disfrutado por otros.

Por tanto, el hecho de generar beneficios no sólo para el individuo sino también para la sociedad convierte a la educación en un bien mixto lo cual, a su vez, justificaría la conveniencia de que sus costes fuesen compartidos por el individuo, que recibe directamente los beneficios privados de la formación, y la sociedad, que indirectamente también es perceptora de tales ganancias.

La Figura 4 sintetiza las características de los bienes públicos, privados y mixtos, así como la participación de los sectores en la financiación de la educación.

Figura 4: Características de los bienes en la educación



Por tanto, la consideración de la educación como bien público, privado o mixto se fundamenta en los beneficios que genera, tanto para el individuo propiamente formado como para la sociedad, conocidos estos últimos como externalidades⁵. El carácter de ambos beneficios puede ser estrictamente monetario, beneficios a los que ya se hizo referencia al tratar la educación como bien de inversión, o no monetario:

⁵ El diccionario de la Real Academia Española define externalidad como el “perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades”. En otras palabras, es la influencia que ejercen las acciones de una persona en el bienestar (externalidades positivas) o perjuicio (externalidades negativas) de otra u otras. Dado que el nuestro interés es determinar los efectos de la educación sobre la mejora del individuo y de la sociedad, centraremos el estudio en las externalidades positivas.

a) Beneficios monetarios (públicos / privados)

Según Hidalgo (2003) los beneficios monetarios podrían considerarse una “renta educativa”. El autor los define como el ingreso diferencial que obtienen las personas y la sociedad como consecuencia de la actividad que realizan las instituciones educativas a través de la formación, la investigación (científica y tecnológica) y la transferencia o extensión a la comunidad. Dicha labor se traduce para el individuo, principalmente, en mayores ingresos personales, y para la sociedad en el aumento de la productividad de las empresas que cuentan con individuos altamente cualificados y capaces de adaptarse a las nuevas tecnologías. El beneficio monetario público más fácilmente cuantificable proviene de la población formada que contribuye al presupuesto nacional con una base tributaria más amplia.

b) Beneficios no monetarios (públicos / privados)

A diferencia de los beneficios económicos, los beneficios no monetarios (denominados sociales) son difíciles de cuantificar dado su carácter intangible⁶. En esta línea, De Pablos (1998) indica que los beneficios económicos están más vinculados al sistema productivo (mayor productividad, flexibilidad y adaptabilidad de los trabajadores, mayor movilidad, etc.) mientras que los beneficios sociales están más ligados a las actitudes relacionadas con los cambios de conducta, preferencias y valores de los individuos, contribuyendo finalmente a la reducción del conflicto social. La reducción de la delincuencia, mejoras en la planificación familiar, mejores hábitos de consumo, mejoras en los hábitos de salud⁷, participación democrática, etc., son algunos de los beneficios que recibe la sociedad a través de la educación.

El Cuadro 2 recoge algunos de los potenciales beneficios de la educación en los ámbitos público y privado, atendiendo a su carácter estrictamente monetario y no monetario.

⁶ No obstante, existen numerosos estudios empíricos que han contrastado los beneficios que conlleva la educación sobre la salud, la fecundidad, la delincuencia, el ahorro... Para una revisión amplia ver Escardíbul (2002).

⁷ Algunos estudios estiman que los beneficios relacionados con la salud pueden representar hasta el 40% de los rendimientos educativos que se derivan del mercado laboral (Wolfe y Zuvekas, 1997).

Cuadro 2: Beneficios potenciales de la educación

	BENEFICIOS A LA SOCIEDAD (Públicos)	BENEFICIOS AL INDIVIDUO (Privados)
DE TIPO MONETARIO (Económicos)	Desarrollo nacional y regional Mayor productividad y consumo Posibilidad de pasar de una economía industrial a una economía basada en el conocimiento Incremento de la recaudación de impuestos fiscales	Mejores condiciones de trabajo Movilidad personal y profesional Mayores oportunidades de empleo Mejores salarios Mayores ahorros
DE TIPO NO MONETARIO (Sociales)	Mayor cultura política y cohesión social Asegura una ciudadanía más libre y culta Mayor consenso y participación democrática Mayor movilidad social Disminución de las tasas de criminalidad Facilita la ocupación productiva ayudando a combatir el desempleo Promueve el desarrollo de la investigación científica y tecnológica Mejor estado de salud a nivel nacional	Mejoras en la calidad de vida Fácil adaptación a las nuevas condiciones de trabajo Capacidad para tomar decisiones más racionales (consumo, ahorro, etc.) Mejoras en los hábitos médicos, sanitarios y alimenticios Mejor posición social (estatus) y prestigio Mayores oportunidades educativas Disfrute de las expresiones culturales y artísticas Empleo de mayores canales de información

Fuente: Elaborado a partir de Moreno (1998) y Banco Mundial (2003)

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuál debe ser la aportación de las partes implicadas (individuo y Estado o sociedad) en el sistema educativo. Para dar una respuesta coherente es importante considerar los rendimientos generados por la misma en sus distintos niveles, de tal forma que, el nivel que genera mayores beneficios públicos será financiado fundamentalmente con fondos públicos, mientras que el nivel con mayores beneficios privados será financiado con fondos privados.

El Cuadro 3 refleja las tasas de rendimiento generadas por los distintos niveles educativos en diferentes regiones del mundo.

Cuadro 3: Retorno de la inversión en educación según niveles educativos y regiones del mundo (%)

REGIÓN	RENDIMIENTO PÚBLICO				RENDIMIENTO PRIVADO			
	Primaria	Secundaria	Educación Superior	Tendencia	Primaria	Secundaria	Educación Superior	Tendencia
África Subsahariana*	25,4	18,4	11,3	↘	37,6	24,6	27,8	↘
América Latina y el Caribe	17,4	12,9	12,3	↘	26,6	17	19,5	↘
Asia*	16,2	11,1	11	↘	20	15,8	18,2	↘
Europa, Medio Este, Norte de África	15,6	9,7	9,9	↘	13,8	13,6	18,8	↘
OCDE	8,5	9,4	8,5	↗	13,4	11,3	11,6	↘
MUNDIAL	18,9	13,1	10,8	↘	26,6	17	19	↘

* No son países de la OCDE

Fuente: Elaboración propia a partir de Psacharopoulos y Patrinos (2002)

El cálculo de los rendimientos económicos públicos y privados aportados por Psacharopoulos y Patrinos (2002) junto con el argumento de que “*el que se beneficia paga*”, permiten extraer varias conclusiones en cuanto a la financiación de los diferentes niveles educativos:

1) En la mayoría de las regiones, a excepción de la OCDE, el nivel primario aporta los mayores rendimientos públicos, rendimientos que van disminuyendo a medida que se asciende en los niveles formativos. Por lo tanto cabría esperar que la financiación pública apoyase en mayor medida al nivel primario y su participación en la financiación fuese disminuyendo paulatinamente en los niveles secundario y superior.

2) Los rendimientos privados también son mayores en el nivel primario descendiendo en el secundario para, posteriormente, volver a incrementar con el superior, aunque las tasas de retorno no alcanzan las cifras tan elevadas del nivel primario. No obstante, en todos los niveles, y especialmente en el nivel superior, los rendimientos privados son más altos que los públicos (en más de 8 puntos), de forma que es necesaria una coparticipación del sector privado en la financiación de la educación, coparticipación que debería ser más elevada en el caso de la educación superior. Así, Gajardo y Gómez (2003) concluyen que a medida que aumenta el nivel de formación la tendencia de la financiación compartida comienza a tener mayor peso, inclinándose la balanza hacia el componente privado.

3) Si se realiza un análisis regional se aprecia, en general, que las tasas de retorno tanto públicas como privadas en el continente africano (África Subsahariana)

son las más altas, seguidas de América Latina y el Caribe y Asia, posicionándose en los últimos puestos los países de Europa, Medio Este, Norte de África y los países de la OCDE. Ello se debe a que los retornos están vinculados al desarrollo económico de los países, siendo las regiones menos desarrolladas las que obtienen un mayor rendimiento de la inversión en educación.

4) Haciendo referencia a la educación superior, las tasas de retorno públicas y privadas a nivel mundial han sido estimadas en un 10,8% y un 19%, respectivamente, siendo ambas rentabilidades más bajas en los países desarrollados que en los países en vías de desarrollo⁸. En todas las regiones se observa que los retornos privados son considerablemente más elevados que los públicos y, por ello, se recomienda que el porcentaje de financiación privada presente en este nivel educativo sea superior al que se da en el resto de niveles. No obstante, organismos como la UNESCO y algunos países miembros de la OCDE reconocen la necesidad de fondos públicos en dicho nivel dada su contribución al desarrollo económico y social (García, 2002b).

Según Psacharopoulos y Patrinos (2002), si se pudiesen incluir las externalidades en la estimación, seguramente las tasas sociales serían más altas que las tasas privadas. Brunner *et al.* (2005) proporciona un índice para medir los beneficios sociales producidos por la educación superior a partir de una serie de variables determinadas. Es el denominado “índice de impacto de la educación superior sobre la gestión directiva de la sociedad⁹”.

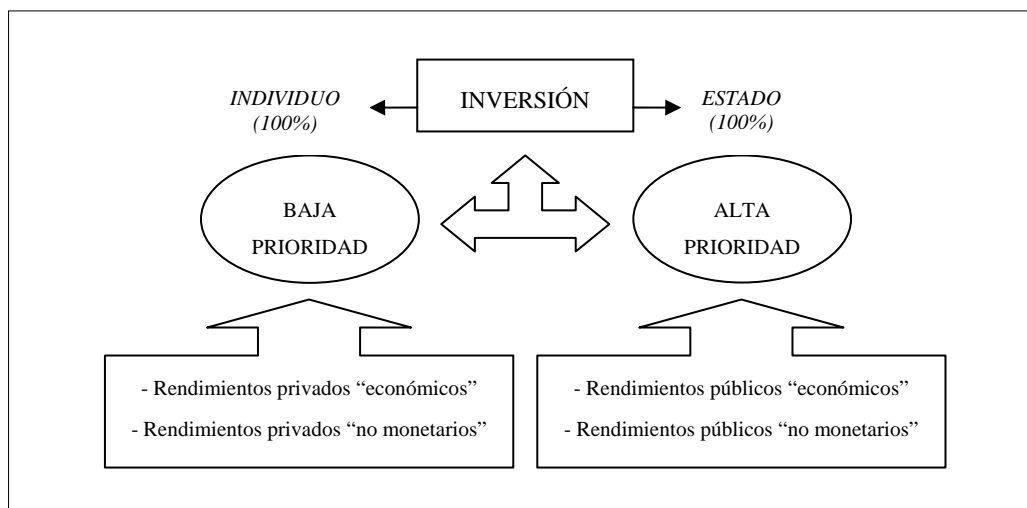
A partir de los beneficios de la educación superior, podemos considerar distintas posturas sobre la financiación de dicho nivel. Por un lado, se debe financiar la educación superior con fondos privados procedentes de los beneficiarios directos dados los altos rendimientos individuales que genera y, por otro, debe financiarse con fondos públicos dada su contribución al desarrollo económico de los países (ver Figura 5). Además, puede ocurrir que la inversión por parte de los individuos no sea suficiente para garantizar un mínimo de externalidades a la sociedad. A este respecto, Sánchez

⁸ Blaug (1994) apunta a este respecto que las tasas de retorno privadas de la educación superior tienden a ser más altas en países pobres e inequitativos que en países desarrollados.

⁹ Este índice mide la contribución del sistema universitario a la conducción político - económica de la sociedad a través de una serie de variables referidas a la preparación del personal encargado de la función pública con una escala de 1 (= menor calidad) a 7 (= máxima calidad) usando para este efecto las variables obtenidas de la encuesta a ejecutivos a nivel internacional por el World Economic Forum. Mediante este índice se obtienen los beneficios sociales de países de América Latina: Chile (4,6%), Brasil (4%), México (3,3%) y Argentina (3,1%) (Brunner *et al.*, 2005).

(2004) compara la inversión en educación superior realizada en América Latina y en países de la OCDE e indica que los primeros realizan una inversión muy inferior, aproximadamente el 50%, de lo que en promedio destinan a las universidades los países de la OCDE, lo que demuestra el escaso apoyo que reciben en países latinoamericanos.

Figura 5: Argumentos a favor y en contra de la inversión en educación superior



Aunque hemos podido conocer los rendimientos monetarios (económicos) por nivel educativo para diversas regiones (ver Cuadro 3), la consideración de los rendimientos no monetarios (sociales), difícilmente medibles, también adquiere gran relevancia. Algunos autores, como Calero y Bonal (1999), consideran que la capacidad de la educación para generar externalidades de tipo no monetario se da fundamentalmente en el nivel educativo primario y secundario. De ahí que se defienda el carácter totalmente público de la educación en tales niveles de enseñanza. Asimismo, el Banco Mundial afirma que la educación superior es menos rentable desde el punto de vista social que los niveles inferiores y, en consecuencia, sostiene que la educación superior no debería tener la consideración de prioritaria en los incrementos del gasto público en muchos países en desarrollo donde la primaria y la secundaria no han alcanzado niveles adecuados de acceso, equidad y calidad (García, 2000; Silva, 2001).

No obstante, en el año 2000, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destacan la necesidad de invertir en educación superior y enfatizan la importancia de las políticas en esta área, lo que resulta un cambio interesante respecto a sus anteriores orientaciones centradas en la educación básica y el rol del mercado. Así, en la actualidad, podemos decir que la gran mayoría de los actores involucrados en el desarrollo de la educación superior coinciden en que este nivel se ha

convertido en una prioridad política para muchos países; se constituye en un tema de interés público, donde el Estado debe comprometerse en la entrega del bien público para asegurar estándares adecuados de calidad (Lemaitre, 2003).

4. EFECTO DE LOS FALLOS DE MERCADO Y DE LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

Hasta el momento, los argumentos expuestos (rendimientos económicos y sociales de la educación) justifican la intervención pública a través de la financiación, en distinto grado, de los diferentes niveles educativos. No obstante, existen otros motivos que apoyan la participación del gobierno en el sistema educativo haciendo uso del resto de vías de intervención vistas en el epígrafe primero (la producción y la regulación). Nos estamos refiriendo a los fallos de mercado y los problemas de equidad que pueden surgir en los servicios educativos.

4.1. LOS FALLOS DE MERCADO

El concepto de “*fallos de mercado*” en educación se plasma en una serie de elementos que provocan la pérdida de eficiencia del sistema educativo: información imperfecta y asimétrica y competencia imperfecta. Éstos, unidos a las aspiraciones del conjunto de la sociedad en términos de equidad, hacen necesario el diseño de políticas educativas públicas que permitan una óptima asignación de los recursos desde el punto de vista social. Aunque los gobiernos difícilmente pueden mantener el ritmo de las exigencias fiscales para ofrecer una educación de calidad en continua mejora, al menos reconocen la existencia de problemas que deben corregirse con el fin de apoyar y mejorar la educación. A continuación, se comentan las principales deficiencias de mercado que podrían corregirse o mitigarse con la intervención pública, siendo razones suficientes para justificar dicha intervención en la educación.

- Información imperfecta y asimétrica

Los estudiantes no disponen de información suficiente para tomar decisiones de la institución y/o el tipo de estudios a los que desean acceder. Esta situación se percibe con mayor claridad en los niveles inferiores de educación, donde los padres o tutores son los responsables de las decisiones educativas, primando sus propios intereses. La elección entre varias instituciones debería regirse por criterios de eficiencia, eficacia y

calidad, situación que no se cumple cuando la información de la que se dispone es imperfecta y asimétrica.

Para resolver la ausencia de información, el sector público se constituye en un ente regulador de las instituciones con el objeto de garantizar un servicio educativo que alcance un mínimo de calidad. El papel de dicha intervención pública será, por tanto, proporcionar información con respecto a las características reales de las instituciones (públicas y privadas), de los programas y planes de estudios, entre otros, que garantice que la decisión tomada por los consumidores se basa en los criterios de eficiencia y eficacia.

Tampoco las instituciones disponen de información suficiente sobre las características de los potenciales usuarios. Por ello, mediante procedimientos de selección esperan reducir los costes del proceso educativo eligiendo a estudiantes que procedan de entornos sociales que favorezcan el aprendizaje. Si bien desde el punto de vista de las instituciones los procesos de selección mejoran su eficiencia al contar con estudiantes académicamente más cualificados que presentan menores riesgos de abandono o deserción, desde el punto de vista de la equidad esta estrategia genera grandes problemas, ya que excluye a estudiantes que no cuentan con los niveles educativos deseados o que no disponen de los medios económicos para costear su formación.

En definitiva, la información imperfecta y asimétrica justifica la intervención pública cuyas implicaciones giran en dos direcciones: por una parte, cuando la producción del servicio recae directamente en el sector público los procesos de selección han de ser más flexibles, ampliando las opciones de ingreso para un mayor número de estudiantes y, por otra, la regulación de dichos procesos exigirá la utilización de criterios objetivos no relacionados con el origen social del estudiante.

- *Competencia imperfecta*

Este fallo de mercado afecta fundamentalmente a la educación superior. Desde el punto de vista de la oferta, existen algunas disciplinas escasamente demandadas por el mercado laboral y que, por tanto, no son suficientemente rentables, sin embargo tienen un peso importante desde una perspectiva social. Este motivo justifica la intervención pública en el desarrollo de titulaciones que se fundamentan más en el carácter cultural, científico o social que en su rentabilidad.

Desde el punto de vista de la demanda, en la mayoría de los países funcionan programas de crédito educativo para los estudiantes universitarios. Sin embargo, estos programas benefician a un número reducido de individuos, quedando generalmente excluidos aquellos con escasos recursos económicos que son los que más los necesitan. Ello obedece a una serie de circunstancias inherentes al funcionamiento de los préstamos educativos. Por un lado, para su concesión, las instituciones financieras requieren, usualmente, la presentación de garantías o avales por parte de los estudiantes o sus familias, lo que implica una limitación para aquellos que no pueden cumplir con dicho requisito¹⁰. Por otro, la disponibilidad de los créditos se limita a un número reducido de disciplinas y programas académicos¹¹. Además, muchos de los estudiantes renuncian a la utilización de dichos programas dada su aversión al riesgo, fundamentalmente por la incertidumbre en cuanto a las oportunidades futuras en el mercado laboral y los ingresos potenciales una vez finalizada su formación.

Debido a las dificultades en el acceso a los programas de créditos, sea por la rigidez de los mismos o por la aversión al riesgo, y a la limitación a un determinado número de titulaciones, se hace necesario la intervención pública a través de la financiación y producción para, por un lado, proporcionar a las universidades los medios suficientes para promover, desarrollar y ofrecer un abanico amplio de titulaciones que no podrían ser impartidas por el sector privado, especialmente si suponen altos costes fijos (en bibliotecas, centros de investigación, laboratorios, etc.) y, por otro, hacer de los créditos educativos opciones más atractivas para los estudiantes.

4.2. LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD

Uno de los principales problemas en las políticas educativas reside en cómo afecta la financiación a la igualdad de oportunidades. La restricción en la oferta de servicios educativos radica, fundamentalmente, en la necesidad de mayores presupuestos para financiar las actividades de docencia e investigación. Estos recursos, proporcionados por la propia sociedad a través de la recaudación tributaria y por los usuarios del servicio a través del pago de matrícula, en ocasiones resultan insuficientes

¹⁰ En Colombia, la tasa de cobertura del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) en el año 2001 no superó el 6% de los estudiantes (Banco Mundial, 2003).

¹¹ En Méjico, el Plan de Crédito Educativo de la Federación Mejicana de Universidades Privadas proporciona financiación a aquellos programas que presentan un alto valor de mercado tales como las ingenierías, administración de empresas y derecho, quedando excluidos aquellos programas que aportan un alto valor social como las ciencias artísticas y sociales (Banco Mundial, 2003).

si se pretende garantizar una mayor participación de estudiantes en la educación, particularmente en la educación superior.

Existen diversas formas de entender la equidad, sin embargo, dado que nuestro interés es evaluar la intervención pública en la educación, haremos referencia a aquellos conceptos de equidad más vinculados al campo de la provisión y financiación de este servicio: la equidad interna y la equidad externa¹².

4.2.1. EQUIDAD INTERNA

La equidad interna hace referencia a la necesidad de alcanzar una distribución justa en el acceso a los recursos educativos existentes y a los resultados académicos que obtienen los que participan en la educación. Los indicadores que permiten medir el logro de dichos objetivos se resumen básicamente en el acceso de individuos de diferentes clases sociales a los diversos niveles educativos. En este sentido, la educación de los niveles inferiores no refleja los mismos problemas de equidad interna mostrados en la educación superior, ya que suele tratarse de una enseñanza obligatoria y gratuita. No obstante, existen problemas relativos a los resultados académicos obtenidos por los alumnos procedentes de distintas clases sociales¹³. Asimismo, hay estudios que demuestran que los hijos de padres educados tienden a obtener mejores resultados académicos y a permanecer más tiempo escolarizados (Solomon, 1975; Angrist y Lavy, 1996).

Por lo que respecta a la educación superior, si bien es cierto que en la década de los ochenta su acceso deja de regirse por un modelo de elite para convertirse en un modelo de masas (Neave, 1978; Eicher, 1990; Teichler, 1996), ésta no puede ser considerada un bien libre, ya que es un servicio al que no todos los individuos tienen acceso. En muchos países en vías de desarrollo la educación superior está restringida a un pequeño número de estudiantes. Ante esta situación, algunos países en su empeño por lograr la igualdad de oportunidades otorgan un tratamiento especial a los grupos menos favorecidos, lo que se conoce como “acción afirmativa”. La acción afirmativa

¹² Existen otras interpretaciones del concepto equidad, en particular, las equidades horizontal y vertical están más vinculadas con la capacidad de pago de los estudiantes, mientras que la equidad intergeneracional parte del supuesto de que la financiación de la educación en el presente no debe recaer sobre las generaciones futuras (Moreno, 1998).

¹³ En Argentina, a pesar de la política de acceso abierto, los resultados del grupo de estudiantes de educación secundaria que acceden al nivel superior están sesgados según el origen socio - económico (Banco Mundial, 2003).

considera una serie de medidas, entre ellas, el tratamiento preferente en la admisión a universidades o instituciones de educación superior, ayuda financiera específica, cursos de apoyo o nivelación, búsqueda de talentos y programas de extensión especiales (Banco Mundial, 2003).

La tasa bruta de escolarización es el cociente entre el número de alumnos matriculados en un determinado nivel educativo y la población en edad reglamentaria para acceder a dicho nivel. El Cuadro 4 recoge las tasas de escolarización según niveles educativos registradas en las diferentes regiones para el año 2002.

Cuadro 4: Tasa Bruta de Escolarización de la educación según regiones (2002)

REGIÓN	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR
PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO	107	58	18
África Subsahariana	95	32	...
América Latina y el Caribe	122	87	27
Asia del Sur	101	48	10
Asia del Este & Pacífico	112	68	17
PAÍSES DESARROLLADOS	101	88	45
Europa y Asia Central	102	90	44
Medio Oeste y Norte de África	100	69	24
OCDE	101	107	69
TOTAL MUNDIAL	105	64	21

Fuente: Elaborado a partir de las Estadísticas de Educación (EdStats) del Banco Mundial

Como se puede apreciar en el Cuadro 4, la tasa de escolarización en la educación primaria supera el 100% en la mayoría de las regiones (excepto África Subsahariana), lo que significa que la práctica totalidad de la población en edad de ingreso a la primaria se encuentra estudiando en 2002. Es importante aclarar que, en términos generales, las tasas exceden el 100% debido a la imposibilidad de evitar que en la matrícula estén incluidos algunos alumnos cuyas edades no se encuentran dentro de los rangos correspondientes a ese nivel educativo. Este fenómeno, conocido como “coeficiente de extraedad”, se manifiesta con mayor intensidad en las naciones latinoamericanas, lo que significa que particularmente la educación primaria no está funcionando con la eficiencia necesaria para que todos los niños la inicien a la edad reglamentaria y para que sean promovidos anualmente sin haber tenido que repetir ninguno de los grados que hayan cursado (Muñoz, 2000).

Por su parte, la tasa bruta de escolarización de la educación secundaria presenta grandes desigualdades. Mientras en las regiones más desarrolladas es superior al 85%,

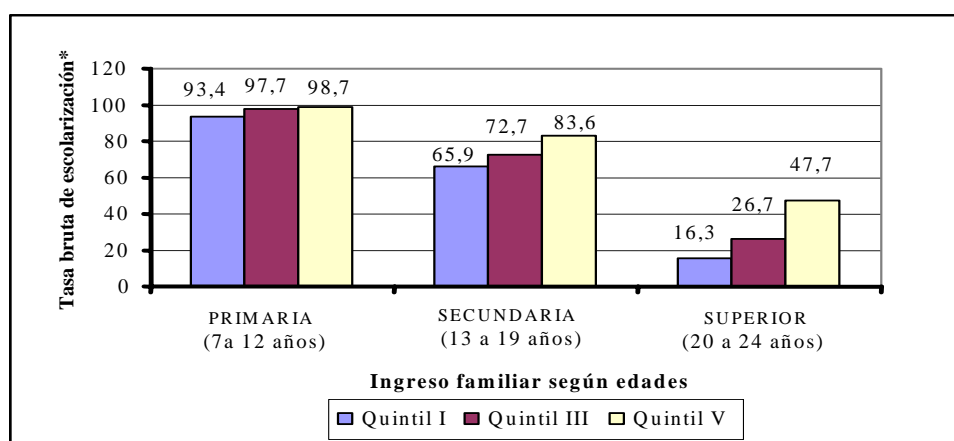
en los países en vías de desarrollo no alcanza el 60%. Dentro de este grupo, África Subsahariana encabeza la lista de regiones que presentan una menor cobertura.

En el caso particular de la educación superior, la tasa bruta de escolarización de los países desarrollados supera a la de los países en vías de desarrollo en más de 25 puntos, mostrando, al igual que en el nivel secundario, grandes brechas entre regiones. Si bien no se cuenta con datos para el África Subsahariana, se puede asumir que esta región cuenta con la menor tasa de cobertura dado el comportamiento mostrado en los niveles inferiores. El promedio de los países de la OCDE muestra la tasa de escolarización más alta de la educación superior dentro de su grupo.

Siguiendo la clasificación propuesta por Martín Trow¹⁴ sobre las distintas etapas de la educación, en el caso particular de la educación superior los países desarrollados cuentan con un “modelo de acceso universal”, donde la tasa de escolarización supera el 35%, mientras los países en vías de desarrollo se ubican en el “modelo de acceso de masas” con tasas de escolarización entre el 15% y el 35%, no superándose en la mayoría de las regiones el 30%. Dentro de este grupo, la región de Asia del Sur y la de África Subsahariana cuentan con un modelo de elite (menos del 15%).

Además de las diferencias mostradas en la tasa bruta de escolarización por regiones, las oportunidades educativas están relacionadas con el nivel de ingreso familiar de los estudiantes, incrementando las desigualdades de los distintos grupos sociales. De este modo, los individuos que pertenecen a familias con mayores ingresos suelen tener más facilidades para acceder a la educación (Muñoz, 2000). Tales desigualdades son especialmente acusadas en el nivel superior, lo que se puede constatar en el Gráfico 1. Éste muestra la tasa bruta de escolarización por nivel educativo referida a la región de América Latina y el Caribe (ALC).

¹⁴ La clasificación de Trow ha sido aceptada para identificar el crecimiento de la matrícula de la educación superior: “modelo de acceso de elite” cuando los países tienen porcentajes de escolarización menores del 15%, el “modelo de acceso de masas” cuando los porcentajes de escolarización están entre 15% y 35%, y el “modelo de acceso universal” cuando éstos son mayores del 35% (García, 2002a).

Gráfico 1: Tasa Bruta de escolarización en ALC por nivel de ingreso y edades (1997)

* Tasa bruta de escolarización en áreas urbanas

Fuente: Elaboración propia a partir de Muñoz (2000)

Es interesante observar que las tasas de escolarización de los jóvenes cuyas edades se encuentran entre los 7 y 19 años son muy similares en los tres quintiles de ingreso. Por el contrario, en las tasas de escolarización de los jóvenes entre 20 y 24 años las diferencias son bastante grandes, pasando de 16,3% en el quintil inferior a 47,7% en el quintil superior, lo que permite afirmar que los jóvenes pertenecientes a familias con altos ingresos tienen mayores oportunidades de cursar estudios superiores. Si se analizan los resultados de la educación superior con las tasas de escolarización de los países desarrollados, los jóvenes pertenecientes al quintil superior en ALC (Quintil V) alcanzan tasas de escolarización semejantes a las que corresponden, en promedio, a los jóvenes de países desarrollados (50%) (Muñoz, 2000).

Como regla general, a partir de la educación secundaria y principalmente en la educación superior, las oportunidades educativas en todos los países tienden a concentrarse en las familias que perciben los ingresos más altos¹⁵. Así pues, en el nivel superior existen problemas de acceso bastante más graves que en otros niveles educativos, lo cual justifica la intervención pública con el objeto de reducir las desigualdades. Esta intervención pública podría articularse a través de la financiación, la regulación y la producción.

¹⁵ Puede darse algún caso aislado de países que tiene mayor concentración de estudiantes pertenecientes a familias de bajos ingresos. Es el caso de Ecuador, que, en 1998, muestra los siguientes resultados: los estudiantes que pertenecen al quintil inferior representan el 38,2% de la matrícula de las instituciones públicas, mientras que sólo el 5,2% está compuesta por estudiantes del quintil superior (Brunner *et al.*, 2005).

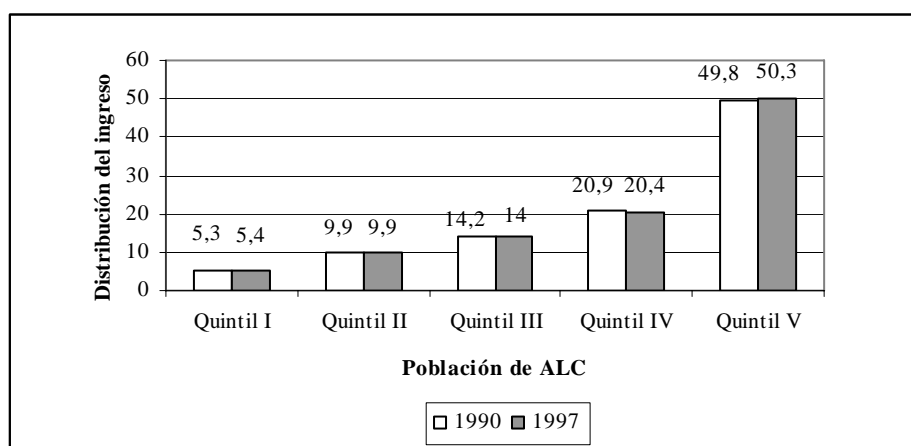
4.2.2. EQUIDAD EXTERNA

La equidad externa se refiere a la distribución futura o posterior de los beneficios educativos (renta alcanzada, estatus laboral y profesional, oportunidades de empleo, participación social y política) de tal forma que los logros derivados de la educación favorezcan a todos por igual.

La equidad interna sería la condición necesaria, mientras que la externa actuaría como condición suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades. De hecho, este principio podría concretarse en los siguientes términos: el valor de la renta esperada por cada individuo debe depender de sus preferencias individuales y sus habilidades (inteligencia, simpatía, capacidad de trabajo, etc.) y nunca de su clase social, riqueza familiar, raza, sexo o cualquier otra diferencia, de tal forma que la renta de los individuos puede ser distinta pero no por condicionantes de tipo socio - económico (Pérez y Utrilla de la Hoz 1996; De Pablos, 1998). Mientras la equidad interna puede ser alterada por la actuación autónoma del sistema educativo, la equidad externa depende de factores externos, especialmente del mercado de trabajo (Calero y Escardíbul, 2004).

En el caso particular de ALC, un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que en esta región se encuentran las mayores desigualdades. En la década de los noventa la concentración regional del ingreso ha sido muy similar a la registrada en las dos décadas anteriores, lo que significa que aún persisten las desigualdades en la región (BID, 1998). Ante tal situación se hace necesario disminuir la concentración (desigualdad) y con ello mejorar la distribución del ingreso si se desea un mayor crecimiento económico.

El Gráfico 2 muestra la distribución de la población de ALC según la distribución del ingreso para los años 1990 y 1997.

Gráfico 2: Población de ALC según distribución del ingreso

Fuente: Elaboración propia a partir de Muñoz (2000)

El primero y el último de los quintiles concentran a las familias de menores y mayores ingresos, respectivamente. En el Gráfico 2 se aprecia que en 1990 las familias pertenecientes al quintil inferior reciben el 5,3% de los ingresos totales de la región, mientras que las familias más ricas (quintil V) acaparan el 49,8% de dichos ingresos. En el año 1997, persisten las desigualdades en la distribución de la riqueza observadas a principios de la década, donde el 20% de la población (quintil V) recibe el 50% de los ingresos totales, mientras los quintiles más pobres (quintiles I, II y III), que representan el 60% de la población, reciben el 30% de los ingresos.

Existen algunos estudios empíricos que analizan, a partir de determinados indicadores, los niveles de equidad (interna y externa) de los sistemas educativos latinoamericanos. Uno de los más recientes es el trabajo realizado por Calero y Escardíbul (2004), quienes muestran como para cinco países latinoamericanos¹⁶ las tasas de escolarización durante la década de los noventa aumentaron sustancialmente en todos los niveles educativos, lo que indica que las reformas orientadas a incrementar la equidad educativa han tenido éxito, al menos, aquellas dirigidas a mejorar la equidad interna.

Sin embargo, Calero y Escardíbul (2004) también constatan una mayor dependencia de la renta familiar en el acceso a la educación en todos sus niveles, incrementando así las desigualdades entre grupos sociales. Además, los resultados reflejan un aumento de la disparidad salarial entre individuos con distintos niveles

¹⁶ Los países del estudio son: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

educativos. La evolución de este indicador en todos los países analizados muestra que las diferencias salariales en el nivel superior con respecto al nivel primario se incrementaron sustancialmente durante la década de los noventa.

En general, aunque las políticas educativas han favorecido el incremento de las tasas de escolarización, no han servido para disminuir las desigualdades económicas. Por ello, los resultados finales permiten plantear nuevas estrategias a fin de reducir las desigualdades en el acceso a la educación (equidad interna) e introducir, a su vez, reformas laborales y económicas que permitan que el incremento de la equidad externa reduzca las desigualdades económicas.

Por lo tanto, la intervención pública estaría justificada con el fin de complementar la dotación inicial de recursos de los individuos, para igualarlos en el punto de partida, garantizando así el acceso a la formación de quienes tienen mayores obstáculos sociales y económicos (equidad interna), y para igualarlos en el punto de llegada, equiparando las rentas futuras de personas que han ejecutado los mismos estudios y que cuentan con capacidades similares (equidad externa).

Hasta el momento, dada la dificultad de garantizar la equidad externa (igualdad en los beneficios futuros), la atención del sector público se ha centrado en la equidad interna, y dentro de ésta, su esfuerzo se ha dirigido a garantizar la no - exclusión de la educación por motivos económicos. Así, para alcanzar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo se hace necesario la intervención pública. A través de la financiación y la regulación se garantiza el acceso de un mayor número de estudiantes sin que persistan las limitaciones de tipo socio - económico. Con ello se desea alcanzar una mayor participación de las distintas clases sociales en el sistema educativo.

En el Cuadro 5 agrupamos las razones que justifican la intervención pública en educación analizadas a lo largo de los epígrafes anteriores.

Cuadro 5: Razones que justifican la intervención pública en la educación

RAZONES		ARGUMENTOS	FORMAS DE INTERVENCIÓN
<i>Externalidades de la educación</i>		Beneficios públicos (económicos y sociales)	Financiación y producción
<i>Fallos de mercado</i>	Información imperfecta y asimétrica	Falta de información (instituciones y estudiantes) en la toma de decisiones	Regulación y producción
	Competencia imperfecta	Disciplinas escasas	Financiación y producción
		Limitaciones crediticias	Financiación y regulación
<i>Problemas de equidad</i>	Equidad interna	Inequidad en el acceso a la educación (formación y resultados académicos)	Financiación y regulación
	Equidad externa	Inequidad en los beneficios finales de la educación	Financiación y regulación

Como se puede apreciar, de las tres formas de intervención pública que se destacaron en el primer epígrafe de este capítulo, la financiación es la más utilizada para corregir las deficiencias que pueden surgir en los sistemas educativos. Mediante la financiación, el Estado intenta amortiguar la falta de recursos del sistema educativo que podría provocar “una producción de externalidades inferior a la considerada óptima” para el conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, la administración, antes de intervenir, ha de sopesar la importancia de los rendimientos individuales que generan los distintos niveles educativos. Asimismo, la financiación pública ayuda a compensar los problemas derivados de la competencia imperfecta (restricciones crediticias y/o en la oferta de algunas titulaciones). Finalmente, la intervención pública a través de la financiación es fundamental para promover la igualdad de oportunidades, de tal forma que la educación favorezca a todos por igual en términos de acceso, resultados y beneficios futuros.

Por otra parte, el Estado regula el sistema educativo (tanto de las instituciones públicas como privadas) con el fin de asegurar unos niveles mínimos de calidad en la formación ofertada, velando por que se cumplan las condiciones de acceso, es decir, que nadie quede excluido por condicionantes de tipo socioeconómico. Otro de los aspectos que regula el Estado son las normativas de los créditos tratando de adaptarlos a las necesidades de los estudiantes y ofreciendo alternativas de financiación atractivas.

Finalmente, el Estado interviene en los servicios educativos mediante su producción. De las tres formas de intervención pública, ésta es la que implica un mayor

grado de compromiso por parte de la administración, justificándose por la necesidad de corregir los fallos de mercado, especialmente el de competencia imperfecta, y evitar una producción subóptima de externalidades.

Llegados a este punto, la intervención pública se justifica tanto por razones de eficiencia, si se consideran las futuras externalidades o beneficios que genera el servicio educativo, como por razones de equidad, ya que se trata de una “necesidad preferente” cuyo consumo ha de extenderse al mayor número de ciudadanos posible, con independencia del grupo social al que pertenezca. La forma en que se articulan estos tres mecanismos de intervención pública, especialmente el de financiación, junto con el poder que ostentan los principales agentes implicados en el proceso educativo, determinan los modelos de organización de los SES. Al análisis de dichos modelos se destina el último epígrafe de este capítulo.

5. LA ARTICULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: MODELOS ORGANIZATIVOS

El peso de los grupos implicados en la toma de decisiones y los instrumentos de intervención pública utilizados por éstos, en particular, los mecanismos de financiación, configuran el modelo de organización de los SES. Hasta mediados de los noventa, el Estado y las instituciones académicas han tenido un papel preponderante en la coordinación de la educación superior; sin embargo, en los últimos años ha venido ganando terreno la coordinación por parte del mercado en un esquema de menor regulación estatal.

El “triángulo de la coordinación” definido por Clark en la década de los ochenta contempla los grupos implicados en la coordinación de la educación superior: el Estado, las instituciones académicas y el mercado, así como los modelos organizativos con los cuales se les relaciona. Posteriormente, han surgido otros esquemas que simplifican el estudio de dichos modelos.

5.1. EL TRIÁNGULO DE LA COORDINACIÓN

A principio de los ochenta, Clark (1983) hizo referencia a los modelos de organización de la educación superior mediante un enfoque global. Este autor afirmó que las instituciones universitarias en su toma de decisiones se pueden ver influenciadas

por uno o varios grupos de poder: 1) el gobierno o administración pública vinculada con las decisiones en materia de educación superior, 2) las instituciones académicas, haciendo referencia a los centros educativos superiores y a sus miembros y, 3) el mercado, englobando con este concepto las decisiones de los potenciales usuarios y sus familias (ver Cuadro 6).

Cuadro 6: Grupos de poder en la toma de decisiones de los SES

GRUPOS DE PODER		INTERESES
GOBIERNO	Las autoridades gubernamentales (administraciones públicas) que tengan competencia en materia de educación superior	Intentará minimizar el gasto en educación para atender a un mayor número de necesidades sociales
INSTITUCIONES ACADÉMICAS	Instituciones académicas, principales autoridades y órganos de gestión	Exigirán mayores recursos para atender las demandas de los usuarios y del personal a fin de mejorar los servicios prestados
MERCADO	Los usuarios actuales y potenciales de los servicios universitarios	Aspiran a disfrutar de un mejor servicio, pagando un menor precio y recibiendo ayudas que reduzcan su carga financiera

Fuente: Elaboración propia a partir de Clark (1983) y Moreno (1995)

La presión que ejercen los grupos va a depender no sólo del responsable de asignar fondos a la educación universitaria, sino también de los canales de financiación que se utilicen a la hora de distribuir dichos recursos¹⁷. Dicha presión está encaminada al logro de los intereses que cada una de las partes se haya planteado. El peso que cada uno tenga para hacer valer sus intereses, en particular, aquellos que hacen referencia a los mecanismos de asignación de recursos, da origen a tres posibles modelos de organización, cuyas características, así como principales ventajas y desventajas, se describen en el Cuadro 7.

¹⁷ A modo de ejemplo, si el Estado canaliza los recursos a las instituciones universitarias a través de los estudiantes, las fuerzas del mercado determinarán los recursos que las mismas han de recibir, ya que serán los estudiantes quienes, en última instancia, decidan la institución en la que desean realizar sus estudios superiores.

Cuadro 7: Modelos de organización de los SES

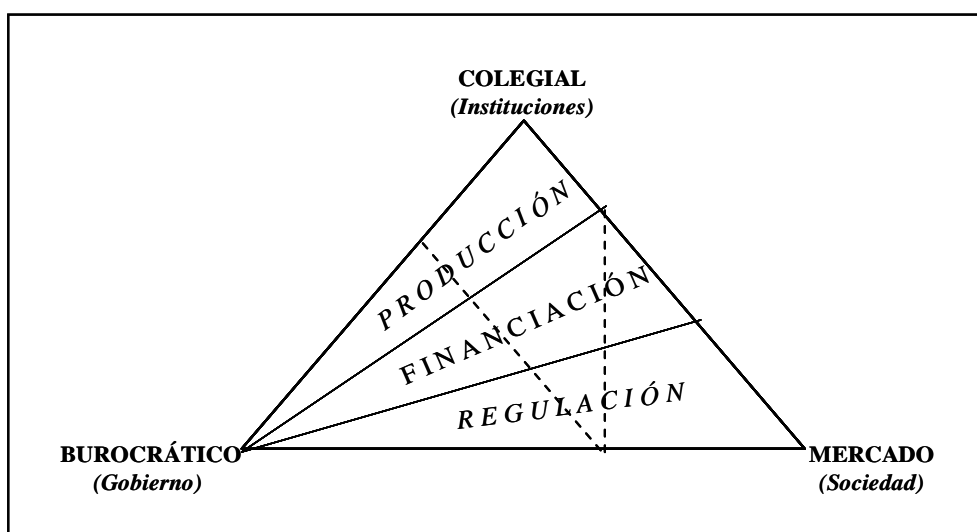
	CARACTERÍSTICAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
MODELO BUROCRÁTICO (ESTADO)	Las decisiones financieras están en manos de las autoridades gubernamentales, quienes deciden: 1) la prestación del servicio educativo, 2) el monto destinado a la educación superior 3) las normas de su distribución	<i>Cuantitativas:</i> la oferta académica puede adecuarse rápidamente a las necesidades del mercado y canalizar los recursos financieros a satisfacer dichas necesidades <i>Cualitativas:</i> el nivel de calidad de la educación superior puede protegerse desde arriba, siendo las autoridades responsables de velar para que se cumplan parámetros mínimos de calidad	La escasa libertad de las universidades para influir en la asignación de recursos y la distancia entre éstas y los que toman las decisiones, hacen de éste un modelo <i>poco eficiente y poco equitativo</i> El excesivo centralismo, su complejidad administrativa y la inercia de los criterios de asignación y control, hacen de éste un modelo rígido, poco innovador y poco adaptable a los cambios en la demanda social
MODELO COLEGIAL (INSTITUCIONES)	La institución académica cuenta con amplia autonomía para distribuir los recursos recibidos del Gobierno más aquellos obtenidos por su vinculación con el resto de la sociedad	Protege la autonomía académica y asegura cierta estabilidad y continuidad a aquellos que están bien informados sobre las necesidades de cada institución, permitiéndoles tomar decisiones racionales sobre la asignación de recursos	Su eficiencia y equidad queda en manos de la propia comunidad universitaria. Sin embargo, el principal problema de este modelo radica en que la asignación de recursos puede adoptar como criterio de reparto la defensa corporativa de los intereses de la institución
MODELO DE MERCADO (MERCADO)	La principal fuente de recursos procede de la venta de los servicios educativos. Este modelo tiene un carácter empresarial, donde las decisiones de compra están en manos de los consumidores y usuarios	Dado su carácter empresarial, las instituciones son más sensibles a los cambios económicos y sociales y a las demandas del mercado. Siempre que los consumidores estén bien informados de las alternativas, este modelo será eficiente.	Es un modelo poco equitativo cuando se trata de la igualdad de oportunidades, ya que sólo los grupos con mayor capacidad económica tendrían garantizado el acceso a los beneficios privados que brinda la universidad, ocasionando un reparto injusto de la educación superior

Fuente: Elaboración propia a partir de Moreno (1995)

Se puede deducir del Cuadro 7 que cada uno de los modelos responde a distintas prioridades: para el Estado el principio fundamental debe ser la equidad, esto es lo que se pretende alcanzar en el modelo burocrático, mientras que en el modelo colegial las autoridades universitarias luchan por preservar su autonomía para distribuir los recursos recibidos. En cambio, el modelo de mercado busca la eficacia del sistema educativo, donde las instituciones compiten por captar el mayor número de estudiantes y, en consecuencia, contar con mayores ingresos.

La actuación de los tres grupos de poder da lugar al esquema que Clark (1983) denominó “*triángulo de la coordinación*” y que, años después, Moreno (1998) define como “*triángulo de las tensiones o de los conflictos*” debido a que todos los participantes del sistema velarán por imponer sus propios intereses frente a los del resto de grupos. En la Figura 6 se combina el tradicional triángulo de coordinación de Clark, el cual muestra los tres vértices o componentes que lo conforman, con las tres vías de intervención pública descritas en el primer epígrafe de este capítulo.

Figura 6: Triángulo de la coordinación o de los conflictos y formas de intervención pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Clark (1983)

Como se aprecia en la Figura 6, en el modelo burocrático el gobierno coordina el sistema universitario a través de las tres vías de intervención pública. Es el responsable de controlar y gestionar los recursos de la educación superior en lo que se refiere a su asignación y distribución (financiación), así como de regular el sistema para que opere con niveles mínimos de calidad (regulación), generando a su vez una amplia oferta educativa (producción).

Por el contrario, si se trata del modelo colegial, las instituciones, normalmente de carácter público, ejercerán presión por captar el mayor volumen de recursos por parte del Estado que, a pesar de seguir siendo el ente regulador y garante del sistema educativo, tiene un menor peso en las decisiones que afectan al SES. Por tanto, la forma de intervención pública predominante será la producción, seguida de la financiación y, relegada a un último término, la regulación.

Por último, en un modelo de mercado, el papel que desempeñan los usuarios del servicio al elegir libremente la institución de su preferencia, determina el volumen de recursos del que disponen las instituciones académicas, instituciones que pueden ser tanto públicas como privadas, no siendo este carácter fundamental a la hora de definir el modelo de mercado. Por tanto, la forma de intervención pública predominante en este caso será la regulación; el Estado, como se verá a continuación, se centra en el establecimiento de las “reglas del juego”, dejando que los agentes (instituciones y usuarios) interactúen libremente dentro del marco establecido. La financiación pública queda relegada a un papel secundario tratando de solventar, fundamentalmente, problemas de equidad¹⁸.

5.2. LA APARICIÓN DE CUASIMERCADOS EDUCATIVOS

El modelo diseñado por Clark se constituyó en los años ochenta como un sistema sencillo de análisis global que permitía establecer las diferencias entre los modelos organizativos de los SES. Sin embargo, a partir de dicha década han surgido algunas propuestas que introducen nuevos diseños institucionales y organizativos y suponen otras formas de reestructurar y de dirigir la educación pública. Éstas han estado orientadas a modificar el papel de los agentes implicados en la gestión de los SES; el poder burocrático, el cual se ha mantenido tradicionalmente en el desarrollo de los SES, pasa a operar bajo sistemas descentralizados que otorgan mayor autonomía institucional a la vez que demandan mayor responsabilidad en la administración de los fondos recibidos.

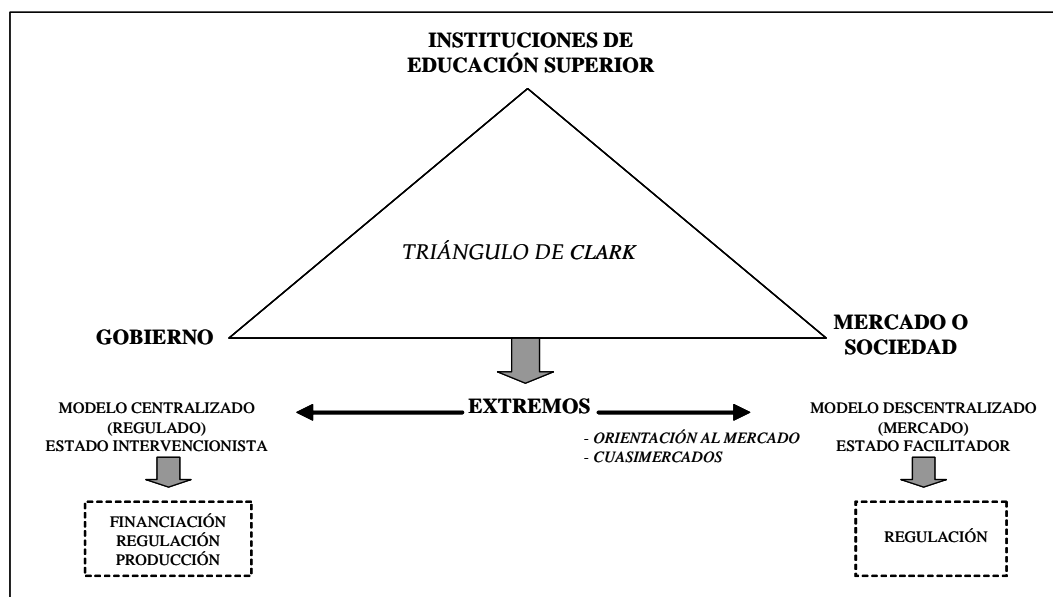
Estas propuestas han generado cambios importantes en los elementos de intervención pública (financiación, regulación y producción) permitiendo esquematizar de forma más sencilla los modelos de organización. Así, se ha simplificado el “triángulo de la coordinación” transformándose en un proceso continuo (continuum) (Jongbloed y Koelman, 2000; Vandenderghe, 1999) que cuenta con un modelo centralizado en uno de sus extremos, donde el gobierno interviene en los procesos universitarios asumiendo su nuevo papel de “gobierno regulador”, y con un modelo descentralizado en el otro extremo, donde el papel del mercado es fundamental mientras la administración se

¹⁸ El hecho de que el gráfico no refleje excesivamente producción pública en el modelo de mercado no es sinónimo de que ésta no exista, sino de que la titularidad público o privada de la institución educativa no es un factor determinante en el modelo de mercado, donde, por definición, las instituciones públicas deberían competir bajo las mismas condiciones que las privadas.

limita a facilitar la toma de decisiones entre los agentes involucrados (Neave y Van Vught, 1994).

En la Figura 7 se muestran los principales cambios producidos en los modelos organizativos de los SES definidos por Clark a partir del triángulo de la coordinación, así como las principales formas de intervención pública que predominan en los nuevos modelos organizativos.

Figura 7: Reinterpretación de los modelos organizativos de los SES



Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2004)

Existen dificultades para clasificar los SES en ambos modelos, tanto en el triángulo de la coordinación como en el recientemente propuesto. Sin embargo, en este último los extremos actúan como una escala para medir el grado de “orientación al mercado”, de tal forma que cuanto más cercano se encuentre el SES al extremo derecho, donde el mercado es quien tiene mayor peso en la toma de decisiones, mayor será su orientación al mercado. En caso contrario, cuanto más cercano se encuentre al extremo izquierdo (gobierno), menor será su orientación al mercado y las decisiones, por tanto, estarán en manos del gobierno. El predominio de las partes implicadas en la toma de decisiones, sea el gobierno o el mercado, determina el esquema organizativo del SES.

En síntesis, se han analizado las formas de intervención en la educación superior y su relación con los modelos organizativos. La actuación de los grupos de decisión (Estado, instituciones y mercado) determinan los tres modelos descritos por Clark. En el modelo burocrático, el gobierno es el responsable del control y gestión de los recursos públicos (financiación), de regular el sistema para mejorar su calidad (regulación) y de ampliar la oferta educativa (producción). Por su parte, en el modelo colegial, las instituciones ejercen presión por captar el mayor volumen de recursos predominando como forma de intervención pública la producción, seguida de la financiación y, en último término, la regulación. En el último modelo; el de mercado, el volumen de recursos de las IES vendrá determinado por los estudiantes, quienes elijen la institución de su preferencia. Así, en éste, la forma de intervención pública predominante es la regulación, quedando la financiación en un segundo plano, orientada a corregir los problemas de equidad.

En este contexto, la intervención pública a través de la financiación resulta fundamental. Para ello, es imprescindible que el Estado intervenga en la financiación proveyendo los recursos necesarios para alcanzar fundamentalmente dos objetivos: por un lado, solventar las necesidades de recursos a las IES para el desarrollo adecuado de sus funciones educativas, y por otro, promover la igualdad de oportunidades en términos de acceso a la educación superior.

A fin de evaluar los recursos de la educación superior desarrollamos en el segundo capítulo las fuentes de financiación a las instituciones y a los estudiantes, lo que permitirá determinar el grado de alcance de los objetivos planteados.

¹⁹ Para Calero y Bonal (1999), el cuasimercado es el resultado de una emulación del mecanismo de asignación de mercado en aquellos entornos en los que se generan fallos en el terreno de la eficiencia y la equidad.

CAPÍTULO 2: INSTRUMENTOS Y MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1. NATURALEZA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
2. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS INSTITUCIONES
3. FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS INSTITUCIONES
4. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTUDIANTES
5. FINANCIACIÓN PRIVADA DE LOS ESTUDIANTES
6. VÍNCULOS ENTRE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Como se ha indicado en el primer capítulo, los modelos de financiación de la educación superior expresan las relaciones que existen entre las instituciones, la sociedad y el Estado. Desde el punto de vista de este último, los mecanismos empleados para financiar la educación superior constituyen uno de los principales instrumentos para aplicar sus políticas en este sector. Los esquemas de financiación empleados por cada país determinan, en última instancia y en gran medida, la estructura, eficiencia y equidad del sistema educativo.

En las últimas décadas, muchos países han experimentado restricciones fiscales que han debilitado la capacidad financiera de los gobiernos, imprescindible para asumir una mayor expansión de la educación superior pública manteniendo altos niveles de calidad. Como consecuencia, en algunos SES estas restricciones han generado graves problemas, los cuales se traducen, por un lado, en el incremento de la tasa de abandono y, por otro, en la disminución de la matrícula de educación superior, situación que ha obligado a las administraciones e instituciones a considerar nuevas alternativas de financiación y nuevos modelos de prestación de servicios educativos dados los efectos negativos sobre la permanencia de los estudiantes (Albrecht y Ziderman, 1992a). Estas medidas, en su mayoría, se han traducido tanto en el pago de derechos de matrícula por parte de los estudiantes que asisten a instituciones privadas como en la adopción por parte de las instituciones públicas de un esquema de costes compartidos, en el que, de una u otra forma, a los estudiantes se les cobra derechos de matrícula²⁰ que, dependiendo del país o institución pueden representar entre un 10% y un 30% de los costes totales (Banco Mundial, 2003). Los cambios en las políticas de financiación forman parte del proceso “continuum” descrito en el primer capítulo, donde el cobro de matrículas constituye una estrategia de orientación de mercado (modelo descentralizado).

Así, las instituciones de educación superior (IES) buscan compensar unos recursos públicos cada vez más escasos con nuevas fuentes alternativas de financiación. Estas iniciativas no deben implicar que los recursos públicos se vean mermados por la generación de los recursos adicionales, más bien éstos deben ser considerados complementarios a los primeros. El Banco Mundial (2003) afirma que cualquier política

²⁰ Las universidades públicas de Chile y México introdujeron el pago de derechos de matrícula a principios de los años ochenta y mediados de los noventa.

diseñada para fomentar la diversificación de la financiación debe permitir que continúe la disponibilidad de mayores recursos para ser utilizados dentro de las instituciones que los generan.

El objetivo de este capítulo es analizar las diferentes fuentes de financiación de la educación superior que han permitido contar con recursos a las instituciones para atender las diversas actividades educativas, y a los estudiantes para acceder a dicha formación. Para ello, el capítulo se estructura en seis epígrafes. En el primero de ellos, el énfasis se centra en la naturaleza de los fondos que puede recibir la educación superior y la forma en que dichos fondos llegan a las instituciones, sea directa o indirectamente a través de los estudiantes. Una vez definido el origen de los recursos, en el segundo epígrafe se procede a estudiar los principales instrumentos de financiación pública de las instituciones y los modelos de financiación utilizados en la asignación de las subvenciones estatales. De igual forma, se analiza en el epígrafe tercero la financiación de origen privado de las IES, haciendo énfasis en los precios de matrícula.

En los dos apartados siguientes se consideran los instrumentos de financiación de los estudiantes, distinguiendo los de origen público de aquellos de origen privado. Finalmente, en el sexto epígrafe se establecen los vínculos entre los modelos de financiación y su relación con los modelos organizativos descritos en el primer capítulo.

1. NATURALEZA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los fondos que financian la educación superior pueden ser de origen público o privado. En ambos casos, la sociedad (constituida por las familias de los estudiantes, las empresas y demás agentes sociales) resulta, en último término, el principal y único proveedor de recursos. Así, en su condición de contribuyente, abona la recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones fiscales al Estado, quien debe realizar la compleja tarea de asignación y redistribución de tales recursos. A su vez, la sociedad, en su condición de compradora, demanda de las instituciones servicios tanto educativos como de otro tipo (contratos de investigación, asesorías, etc.) por los cuales debe pagar. De este modo, por un lado, la contribución de la sociedad por la vía de los impuestos constituye la fuente de financiación pública, y por otro, la contribución de la sociedad en su papel de compradora de servicios constituye la fuente de financiación privada.

Si bien en la mayoría de los países la financiación pública sigue siendo la principal fuente de apoyo a la educación superior, las administraciones, mediante políticas de costes compartidos o de “recuperación de costes”, estimulan cada vez más la captación de recursos privados por parte de las instituciones que les permita responder mejor a las necesidades de la sociedad y de los sectores económicos²¹. Según la OCDE (2005), las IES de Corea, Japón, Estados Unidos y Australia realizaron en 2002 mayores esfuerzos en la generación de recursos privados, con porcentajes que oscilaron entre el 50% y el 85% del total de sus recursos, siendo las coreanas las que alcanzaron la mayor participación privada (85,1%). Esta tendencia también se ha experimentado en América Latina aunque no ha alcanzado por igual a todos los países: Chile es el que asume un mayor esfuerzo financiero de carácter privado (83%), seguido de Perú y Paraguay (63,6% y 54,3%, respectivamente).

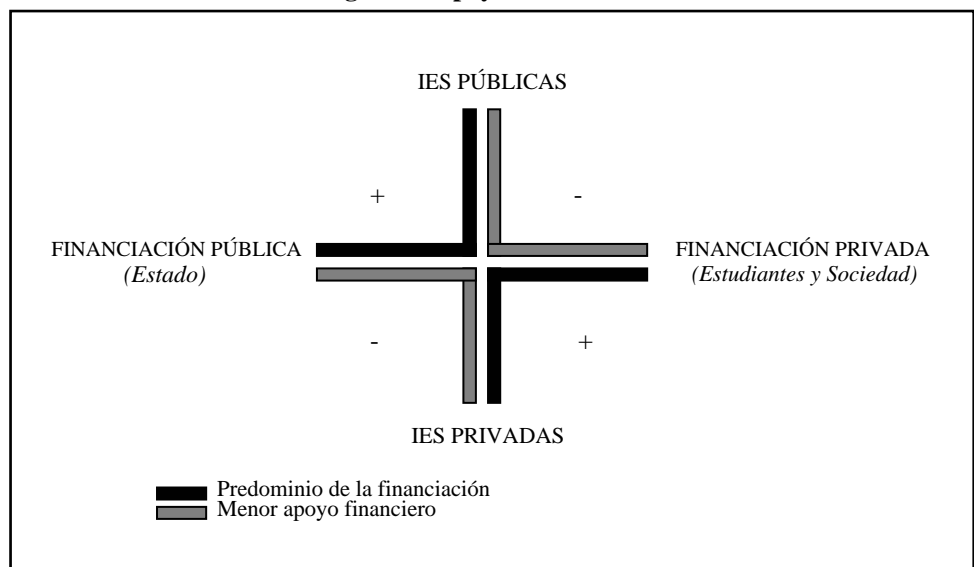
El principal destino de los fondos de carácter público son las universidades públicas. Sin embargo, existen SES donde se destinan porcentajes elevados de recursos públicos a las instituciones privadas (OCDE, 2005). Uno de los principales argumentos que defienden la entrega de recursos públicos a estas instituciones es su capacidad para responder a la demanda excedente (PNUD, 2003). En los países de la OCDE, el promedio de las transferencias públicas que se asigna directamente a las IES privadas en 2002 es del 11,5%. No obstante, países como Israel y Bélgica superan este porcentaje (80% y 50,6%, respectivamente), mientras en Chile los recursos públicos de ambas instituciones prácticamente se igualan (36,2% en las públicas y 32,8% en las privadas). A estos fondos se deben añadir otras transferencias públicas que reciben las instituciones privadas de forma indirecta. En este caso, países como Chile, Dinamarca y Tailandia reflejan porcentajes que se sitúan entre el 30% y el 37%.

Así, se puede concluir que los recursos públicos que se destinan a las instituciones privadas en algunos países pueden llegar a superar a los de las públicas. Como se verá en el tercer capítulo, esta estrategia de favorecer al sector privado es una de las políticas que han sido promovidas por los países de América Latina. Así, países como Colombia, Brasil y Chile han optado por restringir el crecimiento de las instituciones públicas a favor de las instituciones privadas, estrategia que no les supone

²¹ En algunos países, como Italia y Holanda, el gasto de origen privado ha crecido más que el gasto público, apreciándose una disminución importante en términos reales del presupuesto público (Banco Mundial, 2003).

mayores responsabilidades financieras. Sin embargo, estos casos suelen ser la minoría, ya que la tendencia es a financiar públicamente a las instituciones públicas, dejando que las instituciones privadas tengan en la financiación de carácter privado su principal fuente de recursos (ver Figura 8).

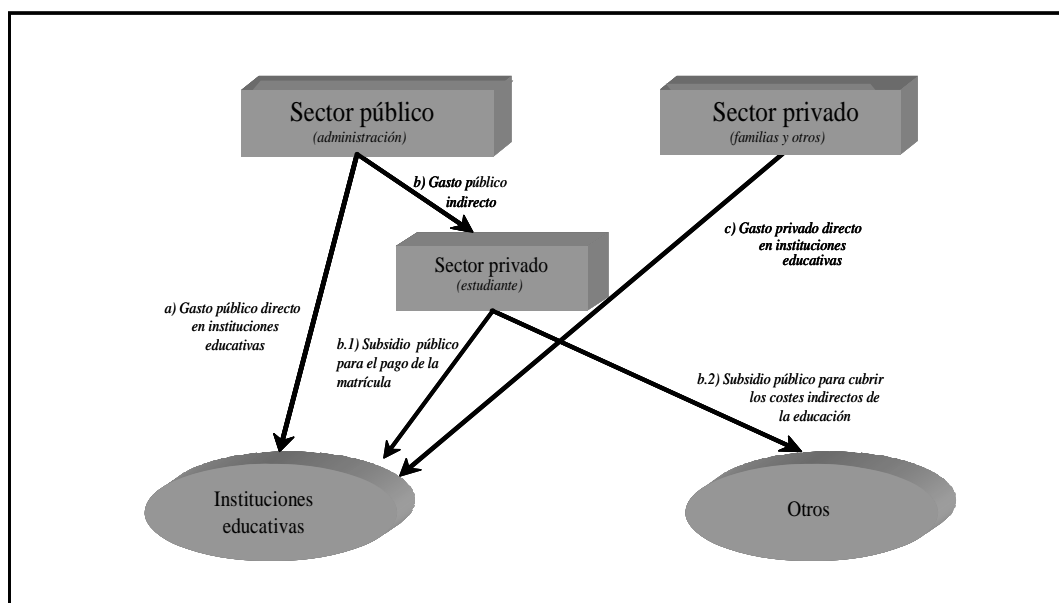
Figura 8: Apoyo financiero a las IES



A su vez, los recursos públicos pueden canalizarse hacia las IES de dos formas: por un lado, se entregan directamente a las instituciones (financiación directa o financiación de la oferta) y, por otro, se entregan indirectamente en base al número de estudiantes que reciben formación (financiación indirecta o financiación de la demanda). La diferencia entre una y otra vía radica en los instrumentos de financiación que se emplean para hacer llegar los recursos a las IES. Además de los recursos de carácter público, las IES pueden recibir otros procedentes directamente del sector privado.

La OCDE, en sus estadísticas anuales sobre educación, *Education at a glance*, realiza la misma distinción de acuerdo con las partidas presupuestarias que se recogen en la Figura 9.

Figura 9: Partidas de gasto público y privado en educación



Fuente: Fernández (2001)

El *gasto público directo en instituciones educativas* (a) corresponde a los recursos que reciben las universidades en concepto, fundamentalmente, de transferencias (corrientes y de capital). Por su parte, el *gasto público indirecto* (b) comprende, fundamentalmente, dos partidas: los precios públicos que la administración entrega a las universidades para cubrir la matrícula de los estudiantes becados (b.1), y otros subsidios públicos que otorga la administración a los estudiantes para cubrir los costes indirectos (b.2). Éstos se consideran recursos que se entregan a las instituciones cuando los proveedores de servicios no vinculados a la enseñanza (alojamiento, manutención, etc.) son proporcionados por la propia institución.

La partida de *gasto privado directo en instituciones educativas* (c) agrupa los recursos procedentes de la venta de servicios por parte de las universidades al sector privado, fundamentalmente, los precios públicos pagados por los estudiantes y sus familias. De forma adicional, existen otros recursos privados aportados por los estudiantes y sus familias para cubrir los gastos indirectos de la educación (alojamiento, desplazamientos, etc.). Sin embargo, éstos últimos no aparecen reflejados en las estadísticas de la OCDE por tratarse de cifras difícilmente homogeneizables y, por tanto, no se contemplan en la Figura 9.

En el Cuadro 8 se resume la financiación de la educación superior, distinguiendo la naturaleza de los recursos (público y privado) y su destino (cobertura de los costes directos e indirectos).

Cuadro 8: Financiación de la educación superior

Destino Origen	IES (Costes directos)	OTROS (Costes indirectos)
PÚBLICO (A+B.1+B.2)	A) Gasto público directo en instituciones	B.2) Gasto público canalizado vía hogares
	B.1) Gasto público indirecto en instituciones educativas	
	A+B.1 = Financiación pública de las IES	B.2 = Financiación pública de los estudiantes
PRIVADO (C+D)	C) Gasto privado directo en instituciones educativas	D) Gasto privado para soportar costes indirectos de educación
TOTAL	A+B.1+C = Financiación de las IES	No es posible la agregación
	A+B.1+B.2+C = FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	

A partir del Cuadro 8 se desarrolla en el resto del capítulo el análisis de las herramientas de financiación que canalizan recursos a la educación superior. En primer lugar, analizamos las fuentes de financiación pública y privada de las IES (financiación de la oferta) y, en segundo lugar, seguimos el mismo procedimiento para estudiar las fuentes de financiación de los estudiantes (financiación de la demanda).

2. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS INSTITUCIONES

Los SES dependen siempre, en última instancia, de una gran fuente de financiación que es la sociedad. Ésta paga los impuestos que luego la administración utiliza para financiar, entre otros servicios públicos, la educación superior. En el Cuadro 9 se resumen los instrumentos de financiación a través de los cuales la administración asigna recursos directa e indirectamente a las instituciones para financiar sus actividades, tanto de docencia como de investigación.

Cuadro 9: Financiación pública de las IES

CONCEPTO	CLASIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
<i>TRANSFERENCIAS</i>	Subvención corriente	Transferencias procedentes de los recursos públicos que se entregan a las instituciones para cubrir sus gastos corrientes y de capital
	Subvención de capital	
	Gasto fiscal	Exención en el pago de impuestos
<i>PRESTACIÓN DE SERVICIOS</i>	Matrícula*	La administración entrega a las universidades el importe de la matrícula cubierta por la beca concedida al estudiante
	Contratos de investigación	Pago de la administración por servicios que le prestan las universidades
	Actividades comerciales y otras	Otros trabajos que las universidades prestan a la administración
<i>PRÉSTAMOS</i>	Subvencionados	Posibilidad de subvencionar los créditos contratados por las IES
<i>DONACIONES</i>		El gobierno (nacional, estatal o municipal) otorga a las IES edificios o terrenos y becas y préstamos para promover las actividades de docencia e investigación
<i>IMPUESTO AL TITULADO</i>		La administración puede asignar a las instituciones los recursos que capta a través de impuestos a los titulados
<i>FONDOS INTERNACIONALES</i>		Los países en vías de desarrollo suelen recibir fondos para financiar sus sistemas educativos procedentes de diversos organismos supranacionales como una vía de ayuda internacional (por ejemplo, canje de la deuda externa)

* Financiación pública indirecta

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2001) y Banco Mundial (2003)

Los fondos públicos que las universidades reciben de la administración proceden de las transferencias, que se pueden clasificar en dos grandes partidas en función de la actividad que se desea financiar. Mientras las “*subvenciones corrientes*” asignan recursos para cubrir los gastos de funcionamiento regular de las instituciones, como es el pago de personal académico y administrativo, material educativo, etc., las “*subvenciones de capital*” asignan recursos para cubrir los gastos relacionados con las necesidades de infraestructuras (mantenimiento y reparación de edificios) y de investigación.

A su vez, las transferencias públicas también pueden clasificarse en función del carácter de los fondos asignados. Así, las transferencias se caracterizan por su carácter condicional cuando existe control por parte de la administración sobre los recursos que ha transferido, o incondicional cuando no existe ningún tipo de supervisión. Además, pueden tener un carácter gradual, cuando los fondos transferidos son proporcionales al coste del servicio que se subvenciona o se exige a la entidad receptora destinar una

cantidad de sus recursos propios a cubrir dicho coste. En caso contrario, se hablaría de transferencias globales.

Al igual que las subvenciones públicas, la exención en el pago de determinados impuestos constituye otra fuente de ingresos para las universidades que, aunque no asigna recursos efectivos, libera fondos por este concepto, pudiendo ser empleados para el desarrollo de diversas actividades. En menor proporción, las instituciones reciben recursos públicos por la vía de la prestación de servicios. Estos recursos comprenden la matrícula de los estudiantes becados más otros vinculados al desarrollo de tareas contratadas por la administración (actividades de investigación y comerciales).

Otro de los instrumentos de financiación pública son los préstamos subvencionados que, como su nombre indica, pueden ofrecer a las instituciones recursos subsidiados parcialmente por la administración.

Los recursos por concepto de donaciones son bastante frecuentes en los países de origen anglosajón pero su importancia es muy modesta en los países latinoamericanos²². Además, en la mayoría de los países donde las donaciones desempeñan un papel importante en la financiación de sus SES, lo habitual es que tengan un origen privado, existiendo incentivos fiscales que propician estas actuaciones. Así, en algunos casos hay una política deliberada por parte del Estado que consiste en reducir las tasas a las herencias y los impuestos a las ganancias y a la riqueza cuando las personas (físicas y jurídicas) realizan legados y donaciones a las IES (Hidalgo, 2003). Según el Banco Mundial (2003), las IES pueden recibir por parte del sector público donaciones como edificios o terrenos, así como otras que están destinadas a la concesión de becas y préstamos educativos para promover las actividades de docencia e investigación por parte de los profesores universitarios.

Un instrumento innovador que está siendo considerado como alternativa de financiación del sistema universitario es el impuesto al titulado, que consiste en el cobro de un impuesto específico a los graduados de la educación superior. Estos recursos pueden ser entregados a las instituciones para el desarrollo de sus actividades (Uruguay) aunque, fundamentalmente, suele ser destinados a programas de becas y, por ello, será desarrollado con mayor detalle en el apartado de financiación pública a los estudiantes.

²² Según Silva (2001), las donaciones suelen ser más comunes en las instituciones privadas.

Recientemente, en diversas conferencias internacionales, entre las que destacan la Conferencia Mundial sobre Educación para todos (1990) y el Foro Mundial sobre Educación (2000), se ha abordado la importancia de la inversión en educación como elemento para la superación de los problemas del desarrollo de los países. En esta dirección, la XIII Cumbre Iberoamericana de Educación (Bolivia, 2003), propone una estrategia de generación de recursos adicionales al presupuesto educativo que consiste en el canje de la deuda externa por inversiones en educación, ciencia y tecnología²³, recursos que se invierten según las necesidades concretas de cada país. El país deudor debe constituir un fondo, denominado Fondo de Contravalor, con recursos del Tesoro Público en moneda nacional que equivalen al porcentaje de la deuda canjeable, cuyo destino debe ser financiar proyectos de inversión en educación, estableciendo ambas partes las condiciones sobre gestión y utilización de fondos. Las operaciones de canje de deuda por educación son recientes en la región latinoamericana²⁴, a excepción de Perú²⁵. Frecuentemente estos mecanismos no son aplicables a la educación superior e indican una preferencia por la educación básica (López, 2005). Sin embargo, considerando la contribución de la educación superior al desarrollo y crecimiento económico de los países mediante la capacitación de docentes, el desarrollo de la investigación y la formación de capital humano cualificado, se podría pensar en esta estrategia como una fuente adicional de recursos.

Puesto que las transferencias constituyen la principal fuente de financiación pública de las universidades, el resto del epígrafe se destinará a analizar las distintas formas que pueden adoptar. Los modelos de financiación utilizados en la determinación de las transferencias públicas a la educación superior han evolucionado con el paso del tiempo adaptándose a los cambios de la sociedad. De este modo, se ha pasado de utilizar mecanismos convencionales a otros más complejos y diversificados que buscan promover la mejora de la eficiencia y la calidad del sistema universitario. A

²³ En el año 1987 se propone en Bolivia el primer canje de deuda por inversión social que se centró en el campo ecológico en respuesta a la destrucción masiva de los bosques tropicales, lo que permitió crear una reserva de 400 mil hectáreas en la Selva Amazónica (Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2005).

²⁴ En 2005 se concretó la primera operación de canje de deuda por educación entre España y Argentina, alcanzando una cifra de 60 millones de euros, los cuales se destinaron al Programa Nacional de Becas Escolares del Ministerio de Educación, permitiendo la dotación de 200 mil becas (Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2005).

²⁵ Perú cuenta con operaciones de canje de deuda por inversión en educación con diversos países, entre ellos Alemania, Canadá, Suiza, Estados Unidos, Finlandia, España, Italia y Francia (López, 2005).

continuación se describen estos esquemas atendiendo al momento de su aparición e implantación en el sistema universitario: los modelos tradicionales o, comúnmente conocidos como modelos no formales, y los modelos formales.

2.1. MODELOS DE FINANCIACIÓN NO FORMALES

Se denominan *modelos no formales o basados en la negociación* porque la distribución de los recursos no sigue ningún criterio formal, ejerciendo la administración un mayor control sobre las actividades de las instituciones. Su rasgo más característico es que el nivel de recursos que se destina a la universidad es producto de la negociación, guardando poca o ninguna relación con las funciones²⁶ que ésta desempeña. Por tanto, el monto de los recursos no está vinculado con metas específicas como pueden ser el aumento en el número de estudiantes, proyectos de investigación, número de programas, etc. Es más, “la negociación por la vía del proceso político tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativa, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos” (Brunner, 1993; p. 52).

Dentro de los modelos basados en la negociación se distinguen tres categorías (Albretch y Ziderman, 1995):

- *Negociaciones ad hoc*: Consiste en la negociación de los fondos a distribuir por parte de los agentes interesados (universidad y administración), que deben contar con habilidades para alcanzar acuerdos que satisfagan a ambas partes. En cualquier modelo de financiación existe cierto grado de negociación bilateral entre administración e instituciones, la clave de este modelo reside en que el factor último que determina la distribución de recursos es dicha negociación.
- *Acuerdos que garantizan un ingreso*: Mediante un acuerdo entre la administración y las universidades se establece un porcentaje fijo sobre los ingresos públicos que el gobierno asigna a la educación superior. Este tipo de acuerdos no establece un vínculo entre los fondos y las actividades que

²⁶ Es posible que en un principio existiese una vinculación entre las actividades y los fondos suministrados. Sin embargo, esta relación se desvirtúa con el paso del tiempo.

desarrolla una institución, por ello son considerados dentro de los modelos de financiación basados en la negociación. En algunos países se ha conseguido el compromiso del gobierno de destinar a la educación superior un porcentaje fijo del Producto Nacional Bruto, del presupuesto nacional o de la recaudación tributaria²⁷.

- *Presupuesto incrementalista*: El presupuesto de un año se basa en el del año anterior al que se le aplica una tasa de crecimiento que se determina en la negociación anual²⁸. Este último esquema se clasifica también dentro de los modelos no formales ya que los fondos se asignan a la universidad sin establecerse el uso o destino de los mismos, es decir, no están vinculados con las funciones específicas. Cuando el incremento que se aplica es igual para todas las universidades, aparentemente, es un sistema equitativo, puesto que trata a todas las instituciones por igual, sin embargo, se están reproduciendo situaciones de desigualdad y privilegios que tienden a perpetuarse (Fernández, 2001).

Los modelos de financiación basados en la negociación fueron los más antiguos y utilizados por la mayoría de los SES, al menos hasta la década de los noventa, siendo, en particular, el modelo incrementalista el más extendido (Banco Mundial, 1995). Los principales problemas de estos sistemas son la falta de transparencia y objetividad y la ausencia de políticas que vinculen los recursos públicos con las actividades de las IES, situación que contribuye al deterioro de su eficiencia. Habitualmente, las instituciones más beneficiadas suelen ser más reticentes a cambios bruscos en los criterios y, por ende, tradicionalmente han rehusado a que se les practiquen auditorías externas. Además, con el objeto de evitar quejas por agravios comparativos, la administración pública tiende a ocultar lo distribuido a cada una de las instituciones. En algunos casos ha habido presiones para que esta información se haga pública.

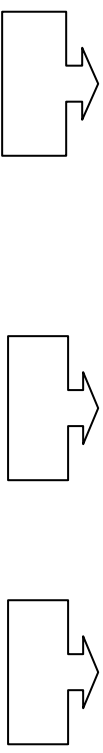
Por ello, este tipo de modelos no formales, o más bien, de ausencia de modelo, tiene consecuencias negativas sobre el comportamiento, tanto de la administración

²⁷ Existen acuerdos que asignan a la educación superior una parte de los recursos que son captados mediante un determinado impuesto.

²⁸ El incremento puede transformarse en una disminución como consecuencia de una mala coyuntura económica.

pública (financiadora) como de las instituciones. Tales aspectos negativos aparecen resumidos en el Cuadro 10.

Cuadro 10: Comportamientos negativos de las IES y de los gobiernos debido a la ausencia de modelos de financiación

E S T R A T E G I A G U B E R N A M E N T A L	Ausencia de políticas Al no existir una relación directa entre los recursos asignados y las actividades desempeñadas, resulta imposible aplicar políticas coherentes con el incremento de la eficiencia y de la eficacia		Ausencia de políticas Favorece que las instituciones consuman todos los recursos asignados a un periodo, ya que éstos serán la base para el presupuesto del año siguiente Puesto que el presupuesto prácticamente se reproduce un año tras otro, las universidades gozan de escasa autonomía para incorporar innovaciones en sus actuaciones	E S T R A T E G I A I N S T I T U C I O N A L
	Presión presupuestaria Dado los resultados de ineficiencia interna de las universidades, los gobiernos buscan reducir el presupuesto a las IES para permitir la diversificación de otras fuentes alternativas de financiación		Presión incrementalista Las universidades presionan a los gobiernos para cubrir los gastos ordinarios de su operatividad institucional, que incluyen ineludiblemente el pago anual del personal, bajo las condiciones de inamovilidad, reajustes salariales, incrementos por antigüedad, etc.	
	Subjetividad y falta de transparencia El montante final de recursos asignado a las universidades depende del poder de negociación de las partes. Este hecho introduce una alta dosis de subjetividad, lo que supone una escasa transparencia		Falta de rendición de cuentas Las instituciones más beneficiadas en las negociaciones favorecerán el oscurantismo y evitarán el rendir cuentas. Mientras, aquellas más perjudicadas verán como se incrementan los agravios comparativos	

Fuente: Fernández Alfaro (2004)

Las agencias internacionales, como el Banco Mundial (1995) y la CEPAL - UNESCO (1992), ante este panorama, han insistido en la importancia de cambiar los actuales patrones de financiación de la educación superior. Por ello, la necesidad de contar con un método sistemático y objetivo para distribuir los recursos públicos entre las instituciones universitarias ha dado lugar a la aparición y desarrollo de los modelos formales que vienen a sanear los problemas y solventar las carencias presentes en el modelo tradicional.

2.2. MODELOS DE FINANCIACIÓN FORMALES

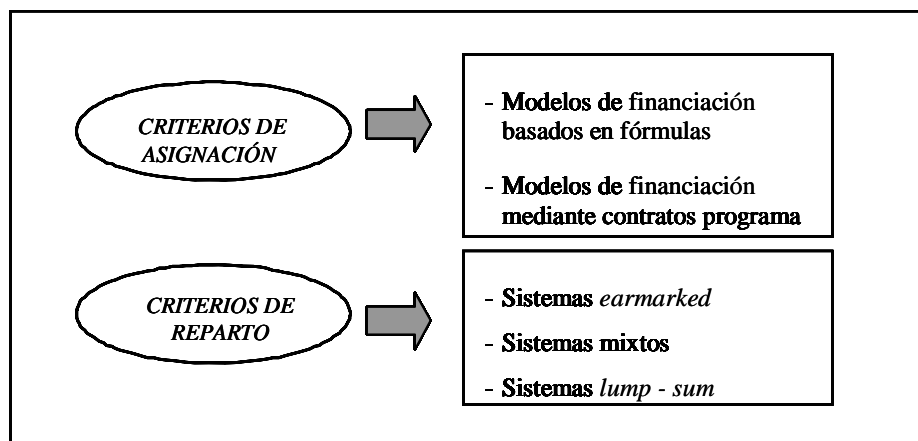
A diferencia de los anteriores, los modelos formales toman en cuenta una serie de criterios para la asignación de recursos entre las instituciones. Por ello, Cañabate y Cuervo (1996; p. 138-139) definen los sistemas de financiación formales como “un

conjunto de reglas y criterios de asignación de fondos que han de ser conocidos anticipadamente por todos los agentes universitarios”.

Éstos comenzaron a ser introducidos en la etapa de expansión de la educación superior (mediados del siglo XX) como una herramienta que facilitaba a las administraciones una financiación más objetiva de los recursos públicos, asignando los fondos necesarios para que cada institución pudiese hacer frente a sus necesidades. El factor que impulsó su desarrollo formal fue la búsqueda de la eficiencia, eficacia y equidad en la distribución y uso de los recursos puestos a disposición de las instituciones.

Los modelos de financiación formales se pueden clasificar atendiendo a la forma en que se determinan los recursos destinados a la educación superior (criterios de asignación), y al modo en que esos recursos se han de repartir entre las universidades (criterios de reparto) (ver Figura 10).

Figura 10: Criterios de clasificación de los modelos de financiación formales



Los criterios definidos en la Figura 10 serán expuestos en lo que resta de este apartado. En primer lugar se describirán los criterios de asignación establecidos para la entrega de las subvenciones públicas a las IES y, en segundo lugar, los criterios de reparto de dichos recursos.

2.2.1. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN: MODELOS BASADOS EN FÓRMULAS Y FINANCIACIÓN CONTRACTUAL

Así, atendiendo a los criterios de asignación que se utilicen, los modelos de financiación formales se pueden dividir en dos tipos: modelos de financiación basados en fórmulas y modelos de financiación mediante contratos programa.

A) MODELOS DE FINANCIACIÓN BASADOS EN FÓRMULAS

Los modelos de financiación basados en fórmulas fueron introducidos en el panorama de la educación superior a partir de las décadas de los cincuenta y sesenta. Para Mckeown (1999), este tipo de esquemas pretenden mejorar la equidad a la hora de asignar los recursos a las instituciones, ya que las fórmulas actúan como una representación matemática del monto de recursos que se asigna a una institución en su conjunto o, concretamente, a un programa de actividades. A este respecto, Fernández (2001) apunta la necesidad de que el sistema de fórmulas considere las diferencias entre los establecimientos en cuanto a tamaño, tipo de estudiantes, titulaciones, etc., para alcanzar dicho objetivo.

El uso de las fórmulas ha sido aprobada por gobiernos y gestores universitarios fundamentalmente por dos razones: su transparencia en la distribución de los recursos públicos y la exigencia de una mayor eficiencia y eficacia, donde las universidades son responsables de la forma en que administran dichos fondos, pero, a cambio, estos recursos se vuelven estables y predecibles otorgándoles mayor seguridad a la hora de planificar sus actividades.

Mediante el sistema de fórmulas, las subvenciones públicas se asignan a las instituciones en función de criterios establecidos, pudiendo distinguir, a su vez, entre:

- *Modelos de financiación basados en inputs.* La subvención se calcula en función de los costes en los que incurre la universidad para llevar a cabo sus actividades (docencia e investigación). Los modelos basados en inputs utilizan variables que hacen referencia a datos primarios, es decir, cifras sobre información concerniente a las instituciones como el número de estudiantes y profesores, número de créditos, titulaciones ofertadas, etc. Por ello, Serban (1998b) define la financiación mediante fórmulas como un procedimiento que

relaciona los programas de demanda con sus respectivos costes con el fin de determinar las necesidades de recursos de las universidades.

- *Modelos de financiación basados en procesos.* Los modelos basados en procesos combinan, a diferencia de los inputs, variables que hacen referencia a datos primarios y secundarios. Por ejemplo, el número de estudiantes en función de las titulaciones ofertadas, plantilla docente, etc.
- *Modelos de financiación basados en outputs.* El monto que se asigna a cada institución se calcula en función de los “resultados o productos” generados por la universidad como el número de graduados, número de publicaciones realizadas, patentes, etc.

Durante su evolución, las fórmulas han sido defendidas pero también criticadas cuando no han llegado a ofrecer soluciones adecuadas sobre la distribución de los subsidios públicos. A ello responden los gestores universitarios y las administraciones coincidiendo en que no existe la fórmula ideal y que la experiencia ha demostrado que la adaptación de las fórmulas a las circunstancias del momento no ha sido del todo satisfactoria.

Si bien la financiación mediante fórmulas viene a corregir muchos de los problemas que se daban en el sistema incrementalista, también hace aflorar nuevos inconvenientes. El más importante de los que se le han atribuido es la falta de capacidad para lograr mejoras significativas en el sistema educativo ya que al estar relacionadas más con los inputs que con los outputs apenas generan incentivos a la eficiencia y eficacia. Las fórmulas serían más factibles si lograsen utilizar y combinar criterios inputs y outputs, permitiendo también la asignación de recursos en base a objetivos específicos que contribuyan a mejorar la calidad. En estos términos, las fórmulas tendrían aún mucho por hacer. Otro inconveniente es que no proporcionan una diferenciación entre las instituciones, financiando los programas de forma equitativa sin considerar las diferencias de calidad existentes entre ellas.

Para corregir dichos inconvenientes se introduce en el sistema universitario la financiación basada más en la productividad y en la evaluación de los resultados, aplicando los modelos de financiación mediante contratos programa, que serán desarrollados a continuación.

B) MODELOS DE FINANCIACIÓN BASADOS EN CONTRATOS PROGRAMA

Los modelos de financiación mediante contratos programa, conocidos como modelos contractuales, hacen su aparición en la década de los setenta, creados para incrementar, al igual que las fórmulas, la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos percibidos. En éstos, la asignación final no se obtiene a partir de una expresión matemática, sino que depende del cumplimiento de una serie de objetivos específicos establecidos por el gobierno o por las propias instituciones (innovación en la docencia, prestación de servicios al alumnado, construcción de infraestructuras, desarrollo de programas de tercer ciclo, etc.). Este instrumento contribuye a la mejora de la calidad del sistema educativo mediante la participación de las instituciones en proyectos relevantes a medio plazo o de mayor envergadura, dentro de los cuales serían seleccionados aquellos que cumplan un nivel mínimo de calidad deseado.

Los modelos de financiación mediante contratos programa han venido evolucionando y transformándose a lo largo del tiempo. Los primeros se introducen en la década de los setenta. De forma general, estos esquemas son: a) *El PPBS “Planning - Programming Budgeting System” (Sistema presupuestario basado en la planificación y en la programación)* que, como su nombre indica, estaría conformado por un programa de planificación y un programa presupuestario y b) *El ZBB “zero - base budgeting” (Presupuesto base cero)*, con el cual se pretendía establecer relaciones más estrechas entre los resultados y el uso de los recursos (Fernández, 2001). Éstos más allá de ofrecer soluciones a los modelos anteriormente creados (incrementalista y fórmulas), introducen como innovación el vínculo entre ingresos y resultados, dando lugar al establecimiento e implantación de nuevos modelos de financiación en las décadas siguientes.

Para Serban (1998a), la década de los ochenta representa un periodo de nuevos cambios en las reformas financieras cuya máxima prioridad fue la mejora de la calidad del sistema universitario. En este contexto, la administración reestructura los sistemas de financiación, surgiendo la financiación mediante incentivos y la financiación basada en resultados con las cuales se pretende incrementar la responsabilidad de las IES frente a la sociedad.

La *financiación mediante incentivos* consiste en distribuir los recursos a las IES con el fin de que éstas operen cambios en el interior de sus organizaciones, como por ejemplo la mejora de los programas académicos ofertados, titulaciones, etc. Una vez

conocidos los requisitos para acceder a dichos fondos, las instituciones u otras unidades, desarrollan una solicitud de recursos. Si bien estos requisitos sirven a la administración para definir los objetivos que se desean alcanzar, también otorgan cierta libertad a los solicitantes de fondos.

La financiación mediante incentivos presenta importantes ventajas como es la flexibilidad en el establecimiento de objetivos institucionales y la disponibilidad de fondos de forma anticipada, lo que quiere decir que la asignación de los recursos tiene un carácter prospectivo, permitiendo a las universidades disponer de los mismos antes de iniciar las actividades previstas. Sin embargo, también muestra problemas ya que, por un lado, se centra en las actividades, debido a las dificultades para medir los resultados alcanzados, y por otro lado, no se exige responsabilidad a las instituciones sobre los resultados esperados. Por ello, la financiación mediante incentivos no parece cumplir plenamente el objetivo de mejorar la calidad, surgiendo un nuevo método de financiación que viene a tratar de cubrir las deficiencias de los sistemas utilizados hasta ese momento; la *financiación basada en resultados*.

Así, la financiación basada en resultados surge para complementar a los anteriores mecanismos de financiación. Es el primer instrumento que vincula la financiación de una institución con su capacidad para conseguir resultados, ya que asigna los recursos una vez alcanzados los objetivos previamente establecidos (carácter retrospectivo), siendo un mecanismo que evalúa los resultados más que la propia actividad para la cual se asignan los fondos.

Una de las características de la asignación de fondos mediante contratos programa es el carácter competitivo o no de los recursos, distinguiendo entre: a) la *financiación competitiva* donde las instituciones compiten entre sí por los fondos públicos, y b) la *financiación por categorías y los block grants* donde los recursos no tienen un carácter competitivo y, por tanto, todas las instituciones universitarias que cumplan los requisitos establecidos tendrán acceso a dichos fondos.

Los mecanismos competitivos se utilizan fundamentalmente para financiar la investigación. Sin embargo, puede darse el caso, como sucede en Gran Bretaña, de que los esquemas competitivos se hayan ido extendiendo a la financiación de la docencia en general. En Chile, como se verá posteriormente, las instituciones públicas y unas pocas

privadas (las más antiguas), compiten por recursos definidos en sus programas presupuestarios como “Aporte Fiscal Indirecto” (Banco Mundial, 2003).

2.2.2. CRITERIOS DE REPARTO: SISTEMAS ESPECÍFICOS Y SISTEMAS DE SUMA GLOBAL

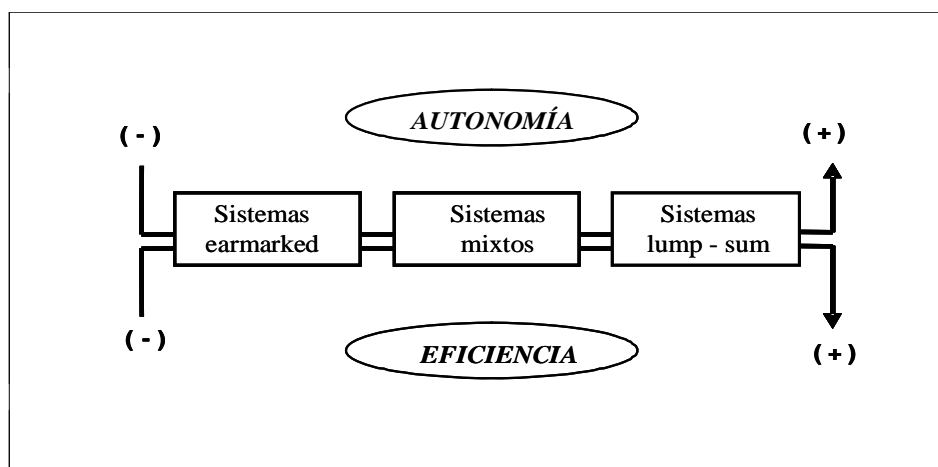
Una vez definidos los criterios de asignación de los recursos públicos entre las universidades, corresponde desarrollar los criterios relacionados con su reparto. Se pueden distinguir tres tipos:

- *Sistemas earmarked o “específicos”*: El uso de los recursos está restringido a aquellas actividades para los que fueron asignados, por tanto, las universidades no cuentan con libertad para utilizarlos en actividades que consideren prioritarias, más bien al contrario, los recursos no consumidos deben ser devueltos a la administración. Este esquema presenta varios problemas: por un lado, le resta autonomía a las IES y, por otro, le resta eficiencia, ya que si el dinero no se gasta de acuerdo a las normas establecidas, será gastado innecesariamente para no ser devuelto.
- *Sistemas lump - sum o “de suma global”*: A diferencia del esquema anterior, las universidades disponen libremente de los recursos asignados, los cuales son repartidos internamente en función de las prioridades institucionales. Suele darse el caso de que los fondos que no han sido consumidos queden a disposición de las IES para ser destinados a otros gastos en ese mismo periodo, o bien reservados para ser utilizados en otro momento del tiempo. Una de las características más importantes de estos sistemas es que permiten incrementar la eficiencia, dado la autonomía que otorgan a las universidades para trasladar los recursos a las partidas que consideran más urgentes y prioritarias.
- *Sistemas mixtos*: Surge de la combinación de los dos sistemas anteriores: unas partidas tienen una asignación específica, mientras otras tienen una asignación que sigue criterios más generales y, por tanto, son más flexibles en términos de la transferencia de los fondos.

La clasificación de los criterios de reparto está estrechamente relacionada con dos de los principios básicos de todo modelo de financiación: la autonomía y la eficiencia. A medida que aumenta la autonomía de las universidades, éstas tienen en sus

manos la decisión de canalizar los recursos recibidos hacia aquellas actividades que consideran más importantes. Esta competencia se basa en algunos de los principios de federalismo fiscal, respondiendo a la idea de que extendiendo el poder y las responsabilidades a los niveles más próximos al ciudadano (o usuario de un servicio público), y que por tanto conocen mejor sus necesidades, se beneficia a la sociedad en general y se actúa de forma más eficiente. Así, el grado de autonomía del que dispongan las instituciones, sea este mayor o menor, contribuye a la determinación de su grado de eficiencia (ver Figura 11).

Figura 11: Criterios de reparto en relación a los principios de autonomía y eficiencia



Si se combinan los criterios de asignación y de reparto de los modelos de financiación formales se obtendrían los resultados que se reflejan en el Cuadro 11.

Cuadro 11: Criterios de asignación versus criterios de reparto

	MODELOS BASADOS EN FÓRMULAS	MODELOS BASADOS EN CONTRATOS PROGRAMA
SISTEMAS EARMARKED	La administración aprueba el presupuesto definiendo cada una de las partidas de gasto de acuerdo con las normas establecidas	Asigna recursos específicamente al cumplimiento de una serie de objetivos que han sido establecidos con anterioridad
SISTEMAS MIXTOS	Si bien determina las partidas básicas, otorga libertad para trasladar recursos de unas partidas a otras con las que guardan relación	No se aplican
SISTEMAS LUMP - SUM	No se aplican	

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2001)

Los recursos mediante fórmulas pueden distribuirse tanto a través de los sistemas earmarked sin posibilidad de destinarlos a otros rubros o periodos que no sean los establecidos para el presupuesto en cuestión, como mediante sistemas mixtos, esto es, asignados a partidas específicas pero con cierto grado de libertad para transferir recursos de unas partidas a otras que guarden cierta relación. Por el contrario, los recursos mediante contratos programa suelen distribuirse utilizando sistemas earmarked o específicos, lo que parece lógico al tratarse de fondos que están ligados al cumplimiento de determinados objetivos.

Si fuésemos estrictos en la consideración de los sistemas lump - sum o globales, sólo cabría hablar de ellos en términos teóricos debido a que la administración ejerce, de una u otra forma, control sobre los fondos transferidos. Este sistema se asemeja al sistema incrementalista en dos cuestiones: la administración otorga los recursos y la institución los distribuye de la forma que considera más conveniente.

En el Cuadro 12 resumimos las principales características de los modelos de financiación pública que han sido implementados en los SES a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, permitiendo distinguir las reformas financieras que han surgido en respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad.

Cuadro 12: Características principales de los modelos de financiación

INCREMENTAL	FÓRMULAS	CONTRATOS PROGRAMA
Los recursos que se destinan a la universidad son producto de la negociación entre las partes implicadas (la administración y la institución)	Proporcionan una base simple, objetiva y transparente para medir las necesidades de gasto en las que incurre la universidad para llevar a cabo sus actividades	Se establece el compromiso por parte de las instituciones en el cumplimiento de unos objetivos específicos a los cuales se han asignado unos recursos
El monto de los recursos no guarda relación con las funciones de las IES, por lo que no existe un vínculo de los fondos con metas específicas	Establecen un compromiso entre las partes implicadas, donde la administración se compromete a la entrega de recursos y las IES se responsabilizan de su uso	La administración ejerce un mayor control, obligando a la universidad a rendir cuentas a la sociedad
La distribución de los recursos no sigue ningún criterio formal	Favorecen el uso adecuado de los recursos que no dependen de presupuestos anteriores, sino de las actividades que desarrollan las instituciones	Permiten financiar una amplia variedad de actividades donde las instituciones compiten por la captación de dichos recursos, siendo premiadas o penalizadas sus actuaciones
Introduce una alta dosis de subjetividad y escasa transparencia	Permiten a las IES planificar sus actividades de forma anticipada al conocer previamente los recursos que recibirán	Los recursos asignados gozan de mayor flexibilidad en el establecimiento de objetivos, siendo adecuado para aquellas actividades que se dan de forma ocasional (como los proyectos de investigación)

3. FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS INSTITUCIONES

Los gobiernos, mediante la práctica de costes compartidos, estimulan cada vez más a las instituciones a la movilización de recursos que les permitan responder mejor a las necesidades de la sociedad y de los sectores económicos, quienes desempeñan un papel primordial en la generación de recursos adicionales. Las contribuciones de los sectores productivos, y de la sociedad en general, son fundamentales para proveer al sistema educativo de los recursos necesarios que le permitan alcanzar niveles mínimos de calidad.

Al igual que hicimos al analizar la financiación pública de las IES, en el Cuadro 13 mostramos los instrumentos de financiación privada a través de los cuales las instituciones reciben recursos para financiar sus actividades.

Cuadro 13: Financiación privada de las IES

CONCEPTO	CLASIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
<i>INGRESOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS</i>	Matrículas	Pago de la matrícula por parte del propio estudiante y/o su familia, o por alguna empresa privada (por ejemplo, una empresa paga la matrícula de los hijos de sus trabajadores)
	Contratos de investigación	El sector privado realiza contratos de investigación con las IES
	Actividades comerciales y otras	El sector privado realiza otras actividades de tipo comercial con las instituciones. El estudiante también paga por determinados servicios educativos
<i>PRÉSTAMOS</i>	Comerciales	Las instituciones pueden solicitar préstamos de la banca privada para financiar sus actividades
	Subvencionados	Posibilidad de recibir en los préstamos subvención por parte de alguna organización de carácter privado (una fundación)
<i>DONACIONES</i>	Directas Indirectas Condicionadas	Proviene directamente de los propios estudiantes, ex - alumnos y las empresas privadas, así como de las agencias de cooperación internacional

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2001)

El principal instrumento de financiación privada a las IES es el pago de la matrícula por parte de los estudiantes. Además de los servicios prestados a la administración, las IES pueden también ofrecer actividades de investigación y otras de tipo comercial a la empresa privada. Entre estos servicios están las actividades de capacitación para la formación de sus trabajadores, proyectos de investigación, consultorías, etc. Los estudiantes también reciben determinados servicios comerciales por los cuales deben pagar (pago de certificaciones, expedición de títulos, residencias, comedores estudiantiles, uso de instalaciones deportivas, etc.)

Las instituciones pueden optar por préstamos cuyo principal proveedor es la banca privada. Éstos pueden ser de tipo comercial e, incluso, en algunos casos, pueden recibir algún tipo de subvención por parte de una empresa o fundación.

Por último, las donaciones constituyen otra fuente de financiación privada de las instituciones. Estas donaciones provienen directamente de los propios estudiantes, ex - alumnos y de las empresas privadas, que entregan recursos a las IES para cubrir gastos concretos (de instalaciones, asignación a programas de becas, realización de cursos, realización de proyectos de investigación y otras actividades).

El Banco Mundial (2003) establece que, además de las donaciones de carácter público, las instituciones pueden recibir también donaciones de carácter privado donde

los ex - alumnos y las empresas del sector privado otorgan recursos de carácter monetario, o bien, de carácter físico como es la entrega de equipos, terrenos o edificios.

Siendo los ingresos por concepto de matrícula la principal fuente de recursos privados, los trataremos con un poco más de profundidad. En este contexto, cuando los estudiantes no reciben una subvención del Estado, deben cubrir con sus propios recursos los costes de los servicios educativos, tanto los directos (tasas de matrícula) como los indirectos (alimentación, alojamiento, transporte, etc.). De igual forma, cuando la subvención a la educación superior es parcial, los estudiantes deben aportar la parte no cubierta por dicha subvención.

En la década de los noventa, algunos países lograron implementar en sus SES públicos el pago de matrícula por parte de los estudiantes. García (2000) ofrece una clasificación de SES con respecto a la gratuidad o no gratuidad de la educación superior (ver Cuadro 14).

Cuadro 14: Países con SES públicos gratuitos y no gratuitos

REGIONES	EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA	
	GRATUITA	NO GRATUITA
REGIONES MÁS DESARROLLADAS	Mayoría de países de Europa del Oeste y del Este	Estados Unidos, Canadá, Australia, España, Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos, Japón, Nueva Zelanda
PAÍSES EN TRANSICIÓN	No se indica	Hungría, Moldavia
REGIONES MENOS DESARROLLADAS	Brasil, República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Perú, Venezuela, Nicaragua, Argentina, Honduras, Panamá, Uruguay y Cuba	Chile, Colombia, Guatemala, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México (algunas universidades), Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Bangladesh, India, China, Mongolia, Jordania, algunos países africanos de habla inglesa

Fuente: Elaboración propia a partir de García (2000)

La proporción de gastos corrientes recuperada a través de las matrículas varía mucho de un país a otro. Así, para países como Corea, Jordania, Estados Unidos, Chile o Ecuador representa entre el 23% y el 46%, mientras que para México, España o Costa Rica, este porcentaje no supera el 20%. En la región de ALC, los SES de México y Ecuador muestran los porcentajes extremos (23% y 2,7%, respectivamente) (García, 2000).

El Banco Mundial (2003) considera que los países que han incorporado el pago de derechos de matrícula, o elevado su coste, corren el riesgo de aumentar las

disparidades de acceso si no cuentan con adecuados mecanismos de ayuda financiera a los estudiantes de escasos recursos. Por ello, los SES que cobran tasas de matrícula suelen contar con programas desarrollados de becas, créditos educativos y diversos planes destinados a los grupos de estudiantes con mayores necesidades de apoyo financiero.

Hasta este momento se han descrito las fuentes de financiación de las instituciones, tanto provenientes de fondos públicos como privados. A partir de ahora se analiza la financiación de los estudiantes.

4. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTUDIANTES

La financiación pública que se canaliza a través de los estudiantes (financiación a la demanda) está incrementando progresivamente su presencia en los sistemas de financiación a medida que se reduce el peso de las transferencias a las IES. Esta ayuda financiera consiste en la asignación de recursos con los que los estudiantes soportan parte de los costes que implica realizar estudios superiores. Con esta nueva estrategia, tal y como se comentó en el primer capítulo al tratar los mercados gestionados o cuasimercados, se crean incentivos para que las instituciones mejoren su calidad, ya que se introduce un componente de competencia entre ellas debiendo captar el mayor número de estudiantes para disponer de mayores fondos públicos, siendo aquellos quienes deciden la institución a la que desean acceder.

En el Cuadro 15 se muestran los principales instrumentos financieros utilizados para canalizar la ayuda pública a los estudiantes de la educación superior.

Cuadro 15: Financiación pública canalizada a través de los estudiantes

CONCEPTO	CLASIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
<i>SUBVENCIONES (EN EFECTIVO)</i>	Becas	La administración concede a los estudiantes recursos mediante diversos instrumentos financieros como las becas y los vales educativos
	Vales educativos	
	Deducciones fiscales	Los estudiantes pueden recibir del Estado alguna deducción fiscal por los gastos educativos
<i>SUBVENCIONES (EN ESPECIE)</i>	Servicios subvencionados	La administración financia al estudiante una parte del coste de algunos servicios (alojamiento y comida, etc.)
<i>INGRESOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS</i>	Trabajo del estudiante	Los estudiantes pueden desempeñar algún trabajo remunerado dentro de la institución
<i>PRÉSTAMOS</i>	Subvencionados: Tipo hipotecario Préstamo - renta	La administración subvenciona parte de los costes del préstamo solicitado por el estudiante
<i>IMPUESTOS AL TITULADO</i>		La administración utiliza los impuestos recaudados específicamente sobre los estudiantes de la educación superior para financiar programas de ayuda financiera para los estudiantes

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2001)

Los estudiantes pueden recibir subvenciones por diversas vías: en efectivo, como son los programas de becas, vales educativos, e incluso recibir alguna deducción fiscal por los gastos educativos, y en especie, destinadas a subvencionar los servicios educativos tales como la matrícula, el alojamiento, la alimentación o el transporte, entre otros²⁹. Así, a diferencia de la financiación pública a las instituciones donde la administración les entrega los recursos correspondientes a la matrícula de los estudiantes becados, la subvención a las tasas de matrícula se aplica de forma indiscriminada a todos los estudiantes, pretendiendo reducir el coste final del servicio. Para Calero y Bonal (1999) este instrumento es considerado el más adecuado cuando el objetivo principal del sistema de financiación es la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Por el contrario, las subvenciones aplicadas al alojamiento y manutención pretenden contribuir a la permanencia del estudiante en el sistema universitario hasta completar su formación.

Las principales diferencias entre las subvenciones en efectivo y en especie, reside en que las primeras entregan dinero (en metálico o en cheque para el caso de los vales) directamente al estudiante para que lo administre y lo consuma libremente, y las

²⁹ Entre éstas se encuentran: a) las prestaciones médicas, cuya inversión suele ser muy inferior a la realizada para la educación en general, ya que se trata de emplear las infraestructuras y los medios ya existentes, y b) las ayudas al transporte, donde el gobierno compensa a las compañías por las reducciones que se aplican a los estudiantes por este concepto (Fernández, 2001).

segundas entregan fondos directamente a la institución para que ésta los aplique al servicio que solicita el alumno y, por tanto, serán recursos destinados exclusivamente a este fin.

Otra alternativa de financiación pública son los ingresos que reciben los estudiantes por la realización de trabajos dentro de la institución o fuera de ella mediante servicios a la comunidad³⁰ (Albretch y Ziderman, 1995). Estos programas permiten a los estudiantes cubrir parte de sus costes educativos, ya sea mediante remuneración salarial (en forma de beca), o quedando exentos del pago de la matrícula. Esta posibilidad tiene mucho en común con determinados programas en los cuales los estudiantes desarrollan tareas, voluntarias y/o obligatorias, para la comunidad en la que habitan (normalmente aplicados en países en vías de desarrollo).

Los estudiantes, además, pueden disponer de préstamos educativos, donde la administración subvenciona parte de los costes, y del impuesto al titulado, donde la administración financia la formación del estudiante y éste lo devuelve mediante el pago de un impuesto una vez graduado.

Dado que los principales instrumentos de financiación pública para los estudiantes son, fundamentalmente, las subvenciones en efectivo, éstas serán desarrolladas con mayor amplitud en los siguientes subepígrafes. También se analizarán los sistemas de préstamo y el impuesto al titulado, instrumentos que consideramos valiosos como estrategia de “recuperación de costes”.

4.1. SUBVENCIONES EN EFECTIVO

Las subvenciones en efectivo canalizadas a través de los estudiantes son básicamente de dos tipos, según el destino final de los recursos: ayudas a la movilidad y ayudas a la continuidad. El objetivo de las primeras es cubrir los gastos que se derivan de los desplazamientos, mientras que las segundas tienen un carácter más general (alojamiento, manutención, material de estudio y otros). Estas ayudas se pueden conceder a través de distintos mecanismos de financiación, entre ellos destacan las becas, los vales y las deducciones fiscales.

³⁰ A diferencia de los programas estudio - trabajo, existen programas estudio - servicios que están organizados dentro de un contexto de educación formal cuyo objetivo es proporcionar experiencia a los estudiantes que participan en el programa.

4.1.1. SISTEMAS DE BECAS

A través de las becas la administración asume parte de los costes educativos del estudiante. Ésta puede cubrir el 100% de los costes educativos, cuando el estudiante cuenta con una beca completa, o un porcentaje menor, en cuyo caso el estudiante deberá coparticipar en la financiación de sus estudios. El importe de la beca es gestionado directamente por el estudiante y suele depender, de forma inversa, de la renta del propio estudiante y/o su familia, favoreciendo con ello a los estudiantes de rentas bajas y/o a los más cualificados con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades (Oroval y Escardíbul, 1998).

Para Sánchez (2004), los programas de becas bien concedidos son eficaces para atender los problemas de equidad tan frecuentes en América Latina, pero también pueden contribuir a una mayor calidad en la medida en que, para mantener tales ayudas, tienen exigencias relacionadas con el nivel de cualificaciones y el ritmo de los estudios.

Las becas destinadas a estudiantes de educación superior presentan algunas diferencias con respecto a las de los niveles inferiores. En primer lugar, los importes deben ser mayores, ya que los costes también son más elevados. En segundo lugar, deben favorecer la movilidad del estudiante cuando no dispone de instituciones cerca de su hogar, lo que incrementa los costes por desplazamientos y manutención (principalmente en el caso de emancipación del estudiante con respecto a su familia). En tercer lugar, la capacidad redistributiva de los sistemas de becas en la educación superior es más limitada, ya que los estudiantes que pueden recibir becas son previamente seleccionados después de superar los niveles inferiores. Y, finalmente, el establecimiento de las condiciones académicas que han de cumplir los becarios para conseguir o mantener sus becas debe tener en cuenta la diversidad de situaciones (centros, tipos de estudio, etc.), diversidad que no aparece en los niveles inferiores.

4.1.2. SISTEMAS DE VALES

El sistema de vales educativos constituye para la educación superior un instrumento fundamentalmente teórico. En 1960 fue propuesto inicialmente como un instrumento financiero de la educación primaria (Albrecht y Ziderman, 1992b), y que luego se extendió a la educación secundaria. Los vales educativos (también denominados bonos o cheques) son entregados a los estudiantes para ser utilizados en

educación, fundamentalmente, para cubrir los costes directos³¹. Así, las universidades cobran a los estudiantes una matrícula que ellos compensan en su totalidad o en parte con los vales educativos asignados por el gobierno³².

En este proceso interviene el gobierno, el estudiante y la institución. Este sistema, donde los recursos financieros se vinculan con la elección de los estudiantes, puede ser gestionado por el propio estudiante o por la institución. En el primer caso, el gobierno entrega el vale o cheque educativo al estudiante y/o familia, con el cual paga los costes de su ingreso en la institución que ha elegido. La institución, a su vez, entrega el vale a la administración correspondiente para que ésta proceda a su compensación. Cuando el sistema es gestionado por la institución, la administración contacta con ella para realizar la compensación en función del número de estudiantes que han elegido esa institución, no existiendo una herramienta explícita como los cheques educativos. En este caso, son considerados sistemas de cheques educativos “disfrazados o implícitos” (Fernández y Fernández, 2005) o también pueden ser calificados como “cheques en sombra”, por sus similitudes con los peajes en sombra establecidos para la financiación de autopistas.

Tal como se vio en el primer capítulo, el sistema de vales responde a un interés por reducir la asignación burocrática de los recursos, otorgándole peso a la decisión de la demanda, ya que el propio estudiante será, en última instancia, el que determine el volumen de los recursos de la institución que ha elegido. Para Calero y Bonal (1999), este instrumento potencia la capacidad de elección del estudiante y la competencia entre las instituciones, de tal forma que incrementa los incentivos a la eficiencia productiva (reducción de los costes) y a la eficiencia asignativa (respuestas a las demandas de los usuarios).

4.1.3. DEDUCCIONES FISCALES

Además de las ayudas públicas en efectivo mencionadas, las familias que cuentan con uno o varios miembros realizando estudios de nivel superior pueden recibir alguna deducción en su tributación. Estas ayudas pueden aplicarse por igual a todas las

³¹ Pocos son los países (Australia, Holanda, Nueva Zelanda) que han experimentado con los vales educativos, aunque ninguno de ellos los ha implantado como política (Brunner *et al.*, 2005).

³² Los vales educativos pueden ser utilizados para ingresar en instituciones tanto públicas como privadas, compitiendo todas por dichos fondos (Oroval y Escardíbul, 1998).

familias que tienen hijos estudiando en la universidad o aplicarse en función de las condiciones del estudiante (distancia entre la institución y el domicilio familiar) y las características del programa (tipo de titulación).

4.2. PRÉSTAMOS EDUCATIVOS

En el caso particular de la educación superior, los préstamos han recibido especial atención desde finales de la década de los sesenta como instrumento básico de “recuperación de costes³³” (Glennerster, 1993). En los países en vías de desarrollo este instrumento adquiere mayor valor en la década de los ochenta debido a las duras condiciones económicas (Woodhall, 1992). Las razones del empleo de este instrumento se deben fundamentalmente a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación privadas, al cambio de las prioridades educativas, primando los niveles inferiores frente al superior³⁴, la mejora de la eficiencia universitaria (ya que introducen la conciencia de coste en los usuarios del servicio) y la defensa de la equidad.

Tal como se comentó en el primer capítulo, la justificación teórica para la participación pública en los sistemas de préstamo educativo proviene de la existencia de competencia imperfecta en los mercados de capitales, lo que dificulta la concesión de créditos a estudiantes que no cumplen con los requisitos exigidos. En este punto, la administración desempeña un papel importante subvencionando habitualmente parte de los costes que conlleva un programa de préstamos. Por ello, aunque el estudiante asume los costes de su formación al devolver los recursos que le fueron entregados, este instrumento financiero está considerado dentro de la financiación pública. Esta subvención, conocida como “beca oculta” (Calero y Bonal, 1999), incorpora en los préstamos algunos subsidios que favorecen a los estudiantes, fundamentalmente, de dos modos: facilitando su concesión y abaratando su coste. Algunos ejemplos de estos subsidios son (Calero, 1993):

³³ En ALC, los préstamos constituyen un instrumento común de financiación de la educación superior. Así, en el año 2001 existían 20 programas de préstamos, siendo los más amplios desde el punto de vista cuantitativo los de Chile (21% de los estudiantes), Jamaica (20%), Argentina (12%), Bolivia (10%), Panamá (6%) y Venezuela con tres programas que representan el 3% de la matrícula (Silva, 2001).

³⁴ Este nivel educativo es más propicio al principio de que “pague quien se beneficia de la educación superior”, debido fundamentalmente a dos razones: los beneficiarios de la educación superior son un segmento más reducido que los del resto de niveles educativos y los titulados universitarios perciben ingresos elevados y, por tanto, cuentan con capacidad para devolver a la sociedad parte de la financiación recibida.

- a) *Un aval estatal*: El estado cubre los impagados producidos por el programa.
- b) *Periodo de carencia subvencionado*: Cuando el estudiante ha finalizado sus estudios, pasa un determinado tiempo buscando empleo. El Estado cubrirá el periodo que transcurre entre la finalización de sus estudios y su incorporación al mercado laboral. Una vez incorporado, el estudiante deberá iniciar el pago de las amortizaciones del préstamo.
- c) *Tipos de interés subvencionados*. En ocasiones se establece un tipo de interés inferior al del mercado.
- d) *Periodo de amortización extenso*: Periodo de amortización más largo que el ofrecido en otro tipo de préstamos.
- e) *Aplazamiento en los pagos*: Si el estudiante percibe una renta pequeña y la cuota de devolución es muy elevada, consumiendo un elevado porcentaje de sus ingresos, las devoluciones se reducen o, incluso, se interrumpen (Calero y Bonal, 1999).
- f) *Exenciones ligadas al rendimiento académico*: En algunos programas de préstamos su devolución puede estar condicionada al rendimiento académico de los estudiantes, reduciendo el monto total del préstamo a cancelar.
- g) *Cancelación de la deuda*: Cuando el estudiante desempeña trabajos que son de interés para el Estado puede verse beneficiado con la cancelación del préstamo solicitado.

De la combinación de todas estas variables surge un amplio abanico de posibilidades a la hora de diseñar un programa de préstamos. Pese a estas ventajas, el estudiante puede no hacer uso de este instrumento debido a su aversión al riesgo, ya que existe cierto grado de incertidumbre respecto a la finalización de su formación y, en caso de hacerlo, a conseguir un empleo.

Los programas de préstamos educativos pueden estar administrados a su vez por bancos comerciales, por instituciones estatales autónomas o bien, por la propia IES.

- a) *Bancos comerciales*. El gobierno deja en manos del sector privado la gestión del sistema de préstamos porque evita tanto incurrir en importantes desembolsos iniciales así como soportar los costes administrativos asociados. Además, la

gestión por parte del sector privado reduce los costes del sistema e incrementa la eficiencia de los programas³⁵.

- b) *Institución estatal autónoma*. Se otorga la gestión de los programas a bancos públicos especializados en la concesión de préstamos. Una de las ventajas de esta opción es la centralización de los programas, lo que favorece el empleo de criterios uniformes a la hora de conceder un préstamo.
- c) *La propia institución de educación superior*. La institución administra fondos específicos para destinarlos a la concesión de préstamos. El inconveniente de esta opción es que las IES no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar a cabo el seguimiento, control y recuperación de los préstamos concedidos.

Uno de los aspectos más importantes de los préstamos educativos es aquel que hace referencia al sistema de amortización ya que éste tiene consecuencias irreparables en términos de equidad. Según este criterio, los *préstamos hipotecarios* son aquellos donde el estudiante paga una cuota fija que depende de la tasa de interés aplicada, del periodo de devolución y del importe del préstamo. El principal inconveniente que presenta esta opción es que el estudiante, al asumir la deuda, no conoce con certeza cuáles van a ser sus ingresos en el futuro y, en consecuencia, la incertidumbre reduce los incentivos para tomar el crédito, puesto que no saben si sus ingresos serán suficientes para pagar sus obligaciones.

Por su parte, en los *préstamos renta*, las cuotas de devolución guardan una proporción directa con los ingresos que percibe el graduado en el mercado laboral, esto es, las cuotas se establecen como un porcentaje sobre la renta anual del graduado que puede oscilar entre el 3% y el 5%, llegando en algunas ocasiones hasta el 10% (Tomás y Esteve, 2001). Aunque hasta la fecha es escasa la experiencia, estos sistemas pueden lograr un mejor equilibrio entre la recuperación de los costes y el riesgo para el prestatario, en comparación con los programas de préstamos hipotecarios. Su administración es, por lo general, más sencilla y menos costosa, debido a que la recuperación del préstamo se maneja utilizando mecanismos de recaudación existentes,

³⁵ Es común que la administración y gestión de los sistemas de préstamos en países desarrollados estén en manos de los bancos comerciales.

tales como la administración del impuesto de la renta o del sistema de seguridad social³⁶ (Tomás y Esteve, 2001; Banco Mundial, 2003). Cabe anotar que los préstamos renta en países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Suecia y Bulgaria suelen ser otorgados por el gobierno.

El Banco Mundial (2003) recomienda el uso de préstamos que combinen financiación privada con subvención estatal (préstamos mixtos) y adopten el esquema de préstamos renta para consolidar programas eficaces y sostenibles a gran escala.

Con el fin de diseñar y administrar eficazmente un esquema de préstamos educativos se deben cumplir las siguientes condiciones básicas (Woodhall, 1997): una adecuada estrategia de mercado, criterios de elegibilidad transparentes que aseguren que los subsidios vayan dirigidos a los estudiantes más merecedores (por razones académicas o sociales), una estrecha supervisión del desempeño académico de los beneficiarios, políticas de tasas de intereses y subsidios que protejan la viabilidad financiera del esquema a largo plazo, mecanismos eficaces de recaudación para minimizar el incumplimiento de los pagos y una gestión eficiente y estable.

4.3. IMPUESTO AL TITULADO Y OTROS

El impuesto al titulado³⁷ ha sido propuesto como un instrumento alternativo de financiación de la educación superior (Lincoln y Walter, 1993). Sus características son similares a las de los préstamos renta: el estudiante recibe financiación para efectuar sus estudios y, una vez incorporado al mercado de trabajo, efectúa la devolución de la financiación recibida.

Como ya se comentó, la administración asume parte de la financiación de la educación mediante la recaudación de los impuestos. No obstante, en el sistema universitario este esquema no parece demasiado justo ni equitativo ya que no todos los

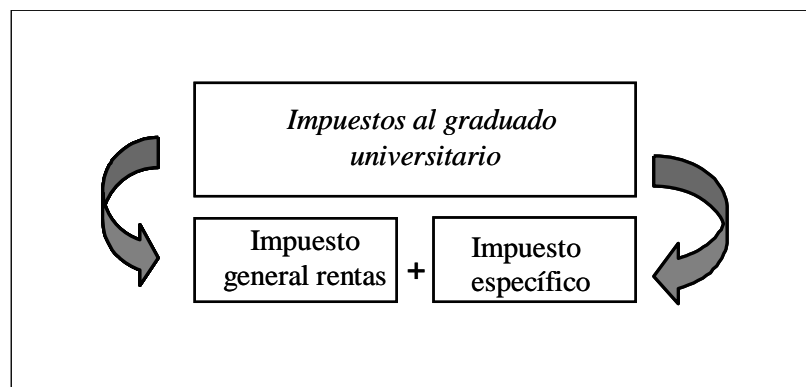
³⁶ Para ello, es necesario contar con un sistema de impuesto de la renta y seguridad social fiable, con acceso a una información exacta de los ingresos y con capacidad administrativa para manejar la recaudación de los préstamos de forma eficiente y eficaz.

³⁷ En América Latina el impuesto al titulado es un instrumento novedoso que ha sido adoptado por pocos países como Uruguay y Argentina y, recientemente propuesto en Colombia. Además, en Argentina existen otros impuestos que generan recursos para la formación universitaria, como son el impuesto a las familias con hijos estudiando en la universidad, y el impuesto a los servicios profesionales, esto es, se aplica una tasa impositiva al profesional sobre el valor del servicio prestado, y al usuario del servicio (personas físicas o jurídicas) sobre su precio final (Hidalgo, 2003).

que contribuyen a soportar sus costes mediante el pago de sus impuestos disfrutan de este servicio. Petrei y Cartas (1989) afirman que los individuos que completan el nivel universitario están en condiciones de obtener ingresos superiores al de otros grupos que no han alcanzado este nivel educativo, lo que justifica su contribución en la financiación de los costos que se derivan de su formación.

Por ello, el impuesto al titulado propone que, adicionalmente a los impuestos generales, se aplique otro impuesto a aquellos que se han beneficiado de la formación universitaria, de manera que los graduados universitarios retribuyan al gobierno por los fondos que le fueron anticipados. Por tanto, este tipo de impuesto le permite al Estado recuperar parte o toda la inversión realizada en educación superior, deuda que debe pagar el graduado universitario una vez incorporado al mercado de trabajo (ver Figura 12).

Figura 12: Impuestos aplicados sobre el ingreso de los graduados universitarios



Una modalidad del impuesto al titulado sería el impuesto a los empleadores o empresas. En este caso, el impuesto se aplica sobre el total de empleados en poder de un título universitario que se encuentran trabajando en una determinada empresa. Este tipo de imposición presenta algunos inconvenientes: a) la recaudación suele ser compleja, b) los empleadores pueden ser reticentes a contratar a titulados universitarios ante la resistencia a pagar dicho impuesto, y c) las empresas pueden deducir del salario de los trabajadores parte del coste de dicho impuesto, lo que generaría distorsiones en los salarios de los titulados con los del resto de trabajadores, disminuyendo con ello la equidad del sistema.

La idea fundamental de los sistemas de préstamos y del impuesto al titulado es que el estudiante comparta con la sociedad la carga financiera derivada de su educación

a través de pagos que se difieren en el tiempo hasta que disponga de ingresos. Ahora bien, la responsabilidad de los estudiantes en el pago posterior de su formación es diferente según el instrumento que se utilice.

Al igual que se hizo al finalizar el análisis de los modelos de financiación utilizados para asignar los fondos públicos a la IES, en el Cuadro 16 se resumen los principales rasgos que caracterizan a los instrumentos de ayuda pública analizados (becas, préstamos educativos e impuestos al titulado), destacándose las similitudes y diferencias entre ellos.

Cuadro 16: Características de becas, préstamos e impuesto al titulado

	BECAS	PRÉSTAMOS EDUCATIVOS		IMPUESTO AL TITULADO
		PRÉSTAMO HIPOTECARIO	PRÉSTAMO RENTA	
RESPONSABILIDAD	No existe responsabilidad en la devolución de las becas	Las devoluciones de los préstamos son exigibles únicamente a aquellos individuos que voluntariamente han solicitado previamente un préstamo educativo		El impuesto al titulado tiene un carácter obligatorio para aquellos que han sido usuarios de la educación superior y cuya formación ha sido financiada con fondos públicos
PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN	No constituye un instrumento de recuperación de costes: la administración asumen los costes de la educación	Prestamista o avalista: la administración comparte los costes de la educación		Inversor “institucional”: la administración invierte recursos en capital humano que le producirán beneficios o “dividendos” futuros, por tanto, comparte los beneficios de la educación
CARACTERÍSTICAS QUE CONDICIONAN SU USO	Incentiva a los estudiantes ya que la concesión de la beca tiene un carácter no reembolsable	Desincentivación ya que los estudiantes son más reticentes a endeudarse	Incentivan ya que su devolución está condicionada a los ingresos futuros	
EFFECTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO	No genera una conciencia de coste en los estudiantes	No genera incentivos en la elección del trabajo ya que su deuda no se vincula con los ingresos	Introducen distorsiones sobre el mercado de trabajo, ya que pueden estar dispuestos a renunciar a un trabajo e, incluso, renunciar a ingresos elevados antes de realizar los desembolsos	
CUOTAS DE DEVOLUCIÓN	No contempla cuotas de devolución	Cuota anual fija, en función de las condiciones del préstamo no existiendo vínculo alguno con los ingresos futuros	Cuota anual en función de la renta	
		Esfuerzo mayor durante los primeros años, ya que los pagos representan una proporción decreciente de los ingresos	Esfuerzo constante, ya que los pagos representan una proporción fija de los ingresos	
GESTIÓN DEL SISTEMA	Es un sistema más sencillo de administrar	Suele ser compleja y con un índice significativo de impagados.	Suele ser más sencilla y menos costosa, debido a que se utilizan mecanismos de recaudación existentes como el impuesto de la renta o el sistema de seguridad social	
DURACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ESTUDIANTE	Se mantiene durante el tiempo que dura la beca, cuya permanencia está sujeta a los resultados académicos	La relación se mantiene mientras dura la deuda		Si el pago del impuesto se suspende en el momento en que se ha recuperado un determinado porcentaje de los costes educativos, la relación se mantiene mientras perdura la obligación. En caso contrario, la relación es permanente mientras dure la vida laboral

Fuente: Elaboración propia a partir de Albrecht y Zideman (1992), Calero y Bonal (1999) y Fernández (2001)

Llegados a este punto se puede decir que los principales instrumentos de ayuda a los estudiantes son los sistemas de becas y préstamos educativos, sin embargo, con el objeto de contar con un sistema de ayudas efectivo y equitativo se recomienda el uso conjunto de ambos instrumentos. Para determinar el instrumento más adecuado en la asignación de los recursos públicos se toman en consideración los rendimientos económicos de la educación, de tal forma que el individuo asumirá en mayor medida los costes educativos (préstamos) cuando sus rendimientos sean mayores a los rendimientos que percibe la sociedad, algo que sucede en la mayoría de las regiones, tal y como se vio en el primer capítulo con las cifras aportadas por Psacharopoulos y Patrinos (2002).

5. FINANCIACIÓN PRIVADA DE LOS ESTUDIANTES

Los estudiantes universitarios reciben fondos privados por los mismos conceptos que la financiación pública percibida, con el matiz de que estos recursos pueden provenir de los propios estudiantes, del sector privado (instituciones privadas) o de organismos filantrópicos (Cuadro 17).

Cuadro 17: Financiación privada canalizada a través de los estudiantes

CONCEPTO	CLASIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
<i>SUBVENCIONES (EN EFECTIVO)</i>	Recursos en efectivo	Son recursos que provienen de los propios estudiantes, del sector privado y de fundaciones
	Becas	El sector privado y las fundaciones pueden conceder a los estudiantes ayudas en efectivo, o bien subvencionar los servicios educativos
	Vales educativos	
<i>SUBVENCIONES (EN ESPECIE)</i>	Matrícula subvencionada	El sector privado y las fundaciones pueden conceder a los estudiantes ayudas en efectivo, o bien subvencionar los servicios educativos
	Servicios subvencionados: Alojamiento y comida	
<i>INGRESOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS</i>	Trabajo del estudiante	Los estudiantes pueden realizar trabajos para alguna empresa privada, recibiendo a cambio el pago por dichos servicios
<i>PRÉSTAMOS</i>	Comerciales	El estudiante puede contar con la ayuda de su familia o de la empresa privada para cubrir los costes que supone la solicitud de un préstamo
	Subvencionados	

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2001)

Entre los instrumentos de financiación privada canalizada a través de los estudiantes se consideran las subvenciones en efectivo y en especie. Dentro de las primeras, las becas pueden proceder de las instituciones privadas u otras fundaciones. En Colombia, por ejemplo, se ha implantado la figura de los “Títulos de Ahorro Educativo o TAE” que responden a certificados de ahorro que los padres pueden

contratar con entidades fiduciarias y empresas para pagar los estudios universitarios de sus hijos. Se trata de un certificado de ahorro que se abre cuando nace un niño, en el cual se van depositando cuotas anuales que luego servirán para financiar su educación futura. Es un mecanismo que asegura los fondos para cubrir los gastos de la educación, pero cuenta con un problema: la pérdida de poder adquisitivo de los fondos acumulados (González, 2000b). En las subvenciones en especie, el sector privado suele soportar parte de los precios de matrícula, mientras que en los servicios subvencionados como el alojamiento y manutención la financiación puede provenir tanto de la familia de los estudiantes como de las instituciones privadas y las fundaciones.

Además de los recursos vía subvenciones, el estudiante puede financiar sus costes educativos mediante la realización de trabajos para la empresa privada u otros organismos, recibiendo por ello una remuneración salarial. En Panamá, existen universidades privadas que ofrecen oportunidades de empleo por colegiatura y bolsas de trabajo para estudiantes (Franco, 2005).

Como último recurso financiero, los estudiantes pueden solicitar un préstamo personal que no cuenta con ningún tipo de subvención estatal³⁸. En este caso, será la familia y el sector privado los que le ayuden a soportar los costes que implica la concesión de un préstamo³⁹. Además, pueden optar por préstamos subvencionados por empresas del sector privado, reduciendo así su carga financiera.

6. VÍNCULOS ENTRE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN Y ORGANIZACIÓN

En el primer capítulo dijimos que el modo en que se articulaban los instrumentos de intervención pública en un SES, en particular los mecanismos de financiación, determinaba el modelo de organización predominante en el mismo. Puesto que a lo largo de este capítulo hemos analizado los principales elementos que configuran los

³⁸ Las condiciones establecidas (tasas de interés de mercado, avales personales, etc.) dificultan a los estudiantes hacer uso de este medio de financiación.

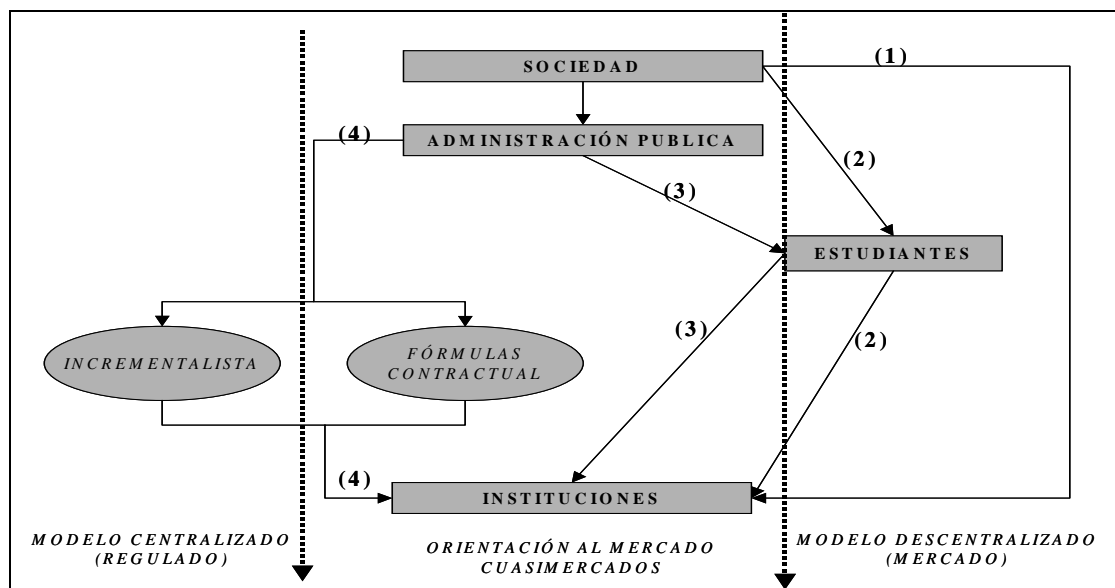
³⁹ En países en vías de desarrollo algunos programas privados de préstamo que han funcionado razonablemente bien, como el ICEES en Méjico, el CONAPE en Costa Rica o el FUNDAPEC en República Dominicana, corresponden a una escala relativamente pequeña que no alcanza a cubrir más del 10% de la población estudiantil, lo que indica la reticencia de los estudiantes a este tipo de ayuda financiera (Banco Mundial, 2003).

modelos de financiación de la educación superior, el objetivo de este epígrafe es mostrar dicha influencia sobre los modelos organizativos.

Siguiendo a Fernández *et al.* (2005), la Figura 13 sintetiza todos aquellos elementos que determinan el modelo de financiación utilizado por un SES y cómo éstos influyen en la configuración del modelo de organización predominante en el mismo. Así, los factores que definen el modelo de financiación son:

1. El carácter o naturaleza de la financiación de la educación superior: recursos de origen público y privado.
2. El destinatario primario de dichos recursos o canal a través del cual se distribuyen: pueden ir dirigidos a las instituciones o a los estudiantes, que posteriormente transfieren esos fondos de nuevo a las instituciones.
3. Los mecanismos o instrumentos a través de los cuales se canalizan esos recursos (sistemas incrementalistas, fórmulas o contratos-programa)

Figura 13: Vínculos entre los modelos de financiación y de organización



- | | |
|---|---|
| (1) Financiación privada canalizada a través de instituciones | (3) Financiación pública canalizada a través de estudiantes |
| (2) Financiación privada canalizada a través de estudiantes | (4) Financiación pública canalizada a través de instituciones |

Fuente: Fernández *et al.* (2005)

Como ya se vio al principio de este capítulo, la sociedad es el único aportante de fondos, que en su papel de contribuyente aporta recursos públicos a la educación

superior (vías 3 + 4), mientras en su papel de compradora de servicios educativos aporta recursos privados (vías 1 + 2).

Cuando las fuentes de financiación de las IES son mayoritariamente privadas (vías 1 y 2), lo lógico es que primen criterios de asignación próximos a los del mercado, centrados fundamentalmente, en los objetivos de eficiencia y eficacia y relegando a un segundo plano los principios de equidad. Por tanto, estaremos ante modelos organizativos descentralizados o de mercado (lo cual queda reflejado en la parte inferior de la Figura 13).

Sin embargo, cuando el origen de los recursos es mayoritariamente público (vías 3 y 4), la determinación del modelo organizativo del SES requiere de una reflexión más profunda. Es necesario, por tanto, descender un nivel en nuestro análisis y averiguar cuál es el canal a través del cual se dirigen los fondos hacia las instituciones:

1. Si la mayoría de esos recursos públicos se distribuyen a través de los estudiantes (vía 3), éstos tomarán la última decisión, por tanto, estaremos ante un modelo organizativo de cuasimercados, donde los alumnos, por medio de sus elecciones, introducen elementos de competencia en el sistema educativo.
2. Por el contrario, si la mayoría de los recursos públicos se canalizan a través de las instituciones (vía 4), de nuevo resulta complejo determinar cuál es el modelo organizativo del SES. En este caso, volveremos a descender un peldaño en nuestro proceso analítico para preguntarnos cuál es su modelo de financiación en sentido estricto:
 - a. Cuando los fondos se distribuyen a través de fórmulas o contratos programa, lo habitual es que mediante estos mecanismos se busque primar los criterios de eficiencia, aproximándonos a modelos organizativos de cuasimercados.
 - b. Por el contrario, cuando la mayoría de los recursos públicos se distribuye a través de un sistema incrementalista lo habitual es que estemos ante un modelo centralizado.

Por tanto, no es el carácter público o privado de la financiación lo que determina que el modelo organizativo de un SES esté próximo a uno y otro extremo, sino el modo

de conceder, controlar y distribuir dichos recursos. Así, un modelo de cuasimercados o próximo al mercado, que a priori parece estar caracterizado por el origen privado de los recursos, se puede lograr con recursos públicos de distintas formas:

- Canalizando esos recursos públicos a través de los estudiantes, quienes impondrán ya un criterio de mercado.
- Destinando directamente esos recursos públicos a las instituciones, pero adjudicándolos a través de modelos o mecanismos de financiación que introduzcan criterios de mercado.

Los países pertenecientes a la OCDE han venido sustituyendo los modelos de financiación basados en la negociación por modelos formales (fórmulas y contratos programa) basados en criterios más sofisticados que permiten realizar una asignación más racional, transparente y objetiva de los recursos públicos. De este modo, han desplazado los modelos organizativos de sus SES desde los esquemas centralizados hacia modelos orientados al mercado.

Como se verá a continuación, aunque son pocos los países de América Latina que han aplicado reformas en sus estructuras financieras, prevaleciendo aún el modelo incrementalista en un gran número de países⁴⁰, el esfuerzo va encaminado hacia el uso de nuevos modelos formales. Algunos de éstos han incorporado recientemente al sistema universitario financiación mediante fórmulas y de tipo contractual, siendo Chile el país que se ha anticipado al resto en la introducción de estos modelos (1981) y el que más ha diversificado sus opciones de financiación (García, 2000). En este sentido podemos afirmar que los SES latinoamericanos se han movido también hacia esquemas organizativos con cierta orientación hacia el mercado.

⁴⁰ El presupuesto asignado a través de este modelo a países como Argentina, México y Brasil sigue siendo bastante elevado (alrededor del 90% a finales de los noventa) (Fernández y Fernández, 2004).

CAPÍTULO 3: EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

1. PANORAMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR:
ETAPAS
2. REFORMAS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN
3. CARACTERÍSTICAS DE LOS SES
LATINOAMERICANOS ACTUALES

En los capítulos precedentes se han analizado los motivos que justifican la financiación pública de los SES, así como los instrumentos y modelos de financiación que desde el plano teórico pueden ser utilizados por los gobiernos para asignar los recursos a la educación superior. En los capítulos siguientes, que constituyen la parte empírica de este trabajo, se analizarán cuáles de estos esquemas financieros son aplicados en la práctica por algunos países de ALC. Por ello, antes de introducirnos en el estudio de casos particulares, nos ha parecido oportuno describir una panorámica general de la educación superior en la región. Por tanto, el objetivo de este tercer capítulo es analizar la evolución y situación actual de la educación superior en ALC que sirva de punto de partida para el desarrollo de la parte empírica del trabajo.

La segunda mitad del siglo XX representa para la educación en América Latina una época de gran crecimiento y expansión, tanto a nivel universitario como para los niveles inferiores. Las IES se enfrentan con múltiples desafíos políticos, sociales, financieros y tecnológicos, de tal forma que deben ajustarse a las nuevas demandas de una sociedad en crecimiento. Así, en el primer epígrafe describimos la evolución de los SES de la región distinguiendo cuatro etapas en su desarrollo: la fase de expansión que abarca desde 1950 a 1979, la década de los ochenta donde se generaliza la crisis económica y se produce una reestructuración de las IES, la etapa de los noventa, donde se centra el interés por la mejora de la calidad de los SES y, por último, el periodo que abarca desde el 2000 hasta la actualidad, donde se incorporan las nuevas modalidades pedagógicas de enseñanza.

En un segundo epígrafe consideramos las principales reformas en los modelos de financiación que se introducen en la década de los noventa. Por último, en un tercer epígrafe, aportamos algunas cifras sobre la expansión de la demanda y de la oferta de educación superior, fundamentalmente, en lo se refiere al crecimiento de la matrícula y la diversificación institucional como elementos clave de la expansión del sistema. Además, incluimos una categorización de los SES de la región aportada por Brunner (1994) y García (2002a), en la cual se aprecian las características más importantes en función de una serie de criterios utilizados para su clasificación.

1. PANORÁMICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS

Las primeras universidades en los países de América Latina fueron creadas, en su mayoría, por la corona española y la iglesia en el siglo XVI, siendo la primera región en imitar el modelo de universidad europea. Sin embargo, no es hasta el siglo XX que América Latina implanta un modelo específico de Universidad caracterizado por la autonomía de sus instituciones públicas y un marco de gestión basado en la modalidad de co - gobierno. Este modelo permitió el salto desde las instituciones de elite del siglo XIX a las universidades que favorecieron el acceso de nuevas clases sociales a la educación superior.

Así, en la segunda mitad del siglo XX, y en especial en la década de los setenta, los SES de América Latina se caracterizaron por una espectacular expansión producto del acceso libre a la formación universitaria. A partir de ese momento, los SES latinoamericanos sufren algunas transformaciones importantes como resultado de la demanda creciente de educación superior. La primera muestra palpable de este crecimiento estuvo marcada por la diferenciación de las IES. Así, los países de la región se vieron forzados a crear nuevas instituciones que les permitiesen ampliar la oferta educativa y facilitar el acceso a todos los grupos sociales interesados en adquirir un nivel de formación superior.

Con el paso del tiempo, las reformas educativas se han venido desarrollando, puliendo y perfeccionando para responder a las demandas de la sociedad (dirigentes universitarios, gobierno, estudiantes, padres de familia o empresas, etc.). En general, estos cambios vienen, fundamentalmente, a modificar los mecanismos de financiación, con el fin de adaptarlos a las nuevas exigencias de recursos y a las presiones por establecer relaciones más estrechas de los SES con el sector productivo, y a implantar sistemas de evaluación como medida para aumentar la calidad del sistema universitario (García, 2003). Aunque ambas tendencias pueden, en distinta medida, encontrarse en todos los SES latinoamericanos, el proceso de transformación de la educación superior en América Latina presenta una larga trayectoria marcada por las desigualdades entre países, lo que ha dificultado la aplicación de reformas universales que corrijan las deficiencias del sistema.

Dentro de esta trayectoria se distinguen cuatro etapas claramente diferenciadas: 1) de 1950 a 1979, cuando tiene lugar la expansión de la matrícula en educación superior, 2) la década de los ochenta, cuando se diversifican las instituciones para atender a la demanda existente, 3) la década de los noventa, cuando el agravamiento de la crisis económica pone en tela de juicio la importancia del desarrollo de la educación superior, mientras existen otros niveles inferiores que no se encuentran suficientemente extendidos, y 4) de 2000 en adelante, cuando se da la globalización e internacionalización de la educación superior a través de nuevas modalidades pedagógicas⁴¹ (ver Cuadro 18).

⁴¹ En cambio Rama (2002) asocia las etapas de desarrollo de la educación superior en América Latina a tres reformas universitarias: la I Reforma Universitaria, gestada con la Reforma de Córdoba en 1918, establecería el modelo de universidad para la región y se extendería hasta la década de los setenta; la II Reforma Universitaria (décadas ochenta y noventa) donde el modelo inicial sufre cambios en la estructura institucional debido al crecimiento de la matrícula, las necesidades de recursos públicos y la mejora de la calidad, y por último, la III Reforma Universitaria de principios del siglo XXI, donde se introducen nuevas modalidades pedagógicas de enseñanza.

Cuadro 18: Etapas en los SES: 1950 - actualidad

ETAPAS	TENDENCIAS	PROBLEMAS
De 1950 A 1979 Expansión	El libre acceso a la educación superior en el modelo gestado a partir de la Reforma de Córdoba de 1918 favorece la incorporación de un mayor número de estudiantes al sistema universitario, pasando de un modelo de acceso de elite a uno de masas.	Las universidades públicas no fueron capaces de cubrir la demanda de educación superior. La expansión de la matrícula no estuvo acompañada de un crecimiento similar de los recursos públicos, lo que creó grandes conflictos en la lucha por mayores presupuestos. Esta situación provocó que las universidades establecieran restricciones en el acceso, limitando la enseñanza a un reducido número de estudiantes y contribuyendo a la inequidad del sistema.
DÉCADA DE LOS 80 Crisis y transformación estructural de los SES	La expansión de las instituciones privadas fue la respuesta a la gran demanda de la población para acceder a la educación superior, ampliando las alternativas de ingreso a un mayor número de estudiantes. Este proceso dio lugar a una gran diferenciación y diversificación institucional.	La ausencia de políticas públicas, la restricción presupuestaria y una política de libertad de promoción de la educación superior privada para cubrir la creciente demanda provocaron el deterioro de la calidad, en especial, con el crecimiento incontrolado de las instituciones privadas.
DÉCADA DE LOS 90 Deterioro de la calidad	Se desarrollan los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES).	Los SES de la región muestran síntomas de deterioro que se manifiestan de diversas formas en cada país, pudiéndose agrupar en cuatro categorías: a) desajuste estructural de los sistemas, b) parálisis institucional, c) mal funcionamiento de los sistemas y d) agotamiento del modelo de coordinación.
2000 - ACTUALIDAD Globalización	<p>La demanda de educación adquiere una alta complejidad por su carácter global y la continua necesidad por parte de las personas de adquirir nuevas habilidades en mercados laborales cambiantes y flexibles.</p> <p>El proceso de internacionalización de la educación superior surge a partir de la aparición de nuevos proveedores, conformando un sector “privado internacional”, con la entrada de nuevas modalidades pedagógicas: educación virtual o a distancia y la educación continua o permanente.</p>	<p>Las nuevas tecnologías determinan la aparición de nuevos proveedores externos implantados en territorio nacional, con los que deben competir las universidades nacionales.</p> <p>En el nuevo contexto global, la educación determina una presión muy fuerte sobre los SACES y procedimientos de reconocimiento y homologación, como mecanismos de valoración de las certificaciones en un contexto de alta competencia y proliferación de la oferta de la educación superior.</p>

Como consecuencia de los cambios que se han operado en la región, desarrollamos en los epígrafes siguientes cada una de las diferentes etapas atravesadas por los SES latinoamericanos.

1.1. DE 1950 A 1979: CRECIMIENTO DE LA DEMANDA

Los SES de América Latina experimentan su mayor crecimiento a partir de la década de los cincuenta, producto de los cambios demográficos, la masificación de la educación secundaria, la urbanización, la creciente importancia económica del conocimiento y el incremento de la competencia en mercados laborales cada vez más exigentes, favoreciendo en la mayoría de los países una enseñanza superior accesible no sólo a una elite, sino a un mayor número de clases sociales. Los procesos de expansión de la demanda de educación superior son comunes a todos los países de la región, su única diferencia radica en la fecha de aparición en el panorama social.

Hasta la década de los cincuenta, la actividad universitaria en América Latina se localizaba en unas pocas instituciones públicas que constituían el eje del sistema universitario. La población universitaria regional alcanzó a principios de la década (1950) un total de 267 mil estudiantes, cifra que se duplica en 1960 (573 mil estudiantes). Para atender el crecimiento de la demanda el número de instituciones pasó de 75 en 1950 a 330 en 1975, en su mayoría universidades públicas, permitiendo incrementar el número de estudiantes hasta 1,64 millones en 1970⁴². En términos de participación en el sistema universitario, la tasa bruta de escolarización regional muestra una cobertura del 2% en 1950 y de 6,3% en 1970 (Fernández, N., 2004). Estos indicadores educativos (matrícula, tasa bruta de escolarización y número de instituciones) han continuado creciendo en las décadas siguientes.

A finales de la década de los setenta, la masificación junto con la reducción del gasto público en educación superior afectaron la capacidad de las instituciones públicas para atender el crecimiento de la demanda. Ante la carencia de los medios necesarios para hacer frente a sus actividades más básicas, algunas optaron por establecer restricciones en el acceso (mecanismos de ingreso⁴³) como medida para controlar la avalancha de estudiantes. De esta forma, el sector público aumenta la inequidad de la educación superior, derivando la presión hacia el sector privado.

⁴² El periodo 1970-80 refleja el mayor crecimiento de la matrícula (197%), la cual alcanza en 1980 los 4,8 millones de estudiantes (Baena, 1999).

⁴³ Muchas instituciones establecieron sistemas endogámicos en los cuales los hijos de los docentes y de los empleados tenían preferencia sobre los demás para ingresar en las instituciones.

1.2. DÉCADA DE LOS OCHENTA: CRISIS ECONÓMICA Y TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

En general, los cambios en los SES latinoamericanos se inician, fundamentalmente, a principios de los ochenta, momento en el que se generaliza la crisis económica, dando lugar a lo que ya se conoce como la “década perdida”. Surgen entonces las primeras reflexiones, al igual que en la OCDE o en Asia, respecto a la posibilidad de privatización⁴⁴. Así, los gobiernos promovieron la privatización de la educación superior por dos razones: por un lado, para aliviar sus responsabilidades económicas (en la financiación de las universidades estatales) y académicas (en el crecimiento de la matrícula) y, por otro, para debilitar los espacios de oposición y crítica, que se concentraban normalmente en las universidades públicas.

La masificación introduce en los SES importantes cambios en la política educativa centrados en diversos aspectos que llevaron a definir el modelo actual de educación superior. Los cambios más importantes tienen que ver con el debate acerca de la financiación gubernamental de las universidades públicas, la inclusión de las nuevas instituciones para ampliar la oferta educativa, la estructuración de un modelo binario y las necesidades de ampliación y diversificación del cuerpo docente. A continuación describimos cada uno de los procesos que fueron introducidos en la década de los ochenta, a excepción de los relativos a la financiación que serán desarrollados en profundidad en el siguiente epígrafe.

a) Incremento de la matrícula y diversificación de las instituciones privadas

Ante la escasez de recursos en los ochenta, las universidades públicas imponen restricciones en los cupos de acceso, dificultando el ingreso de un mayor número de estudiantes y provocando la pérdida de equidad en el sistema universitario. Esta limitación de los recursos frente a la creciente demanda funcionó como un incentivo para el desarrollo del sector privado. En este sentido, el sector privado juega un papel importante al ampliar las opciones educativas para absorber la demanda de estudiantes no cubierta por el sector público.

⁴⁴ La privatización se refiere a la tendencia de las IES (públicas y privadas) a asumir características y normas de funcionamiento más propias de la empresa privada, por ejemplo, el cobro de matrículas y la venta de servicios. Recientemente este debate se ha extendido a Europa Central y del Este (Brunner *et al.*, 2005).

A partir de la aparición en el panorama educativo de las universidades privadas se redujo el nivel de casi exclusividad y monopolio que tenían algunas grandes universidades públicas en América Latina. Como consecuencia, el modelo tradicional universitario implantado a principios de siglo sufre un importante proceso de transformación. Además, si bien el despegue de las instituciones privadas se produjo en la década de los ochenta, durante los noventa su crecimiento siguió siendo significativo, no sólo en lo que respecta al número de instituciones sino también en el número de estudiantes.

Lo habitual es que el modelo de universidad pública haya servido de referencia para la creación de universidades privadas. Aunque algunos países latinoamericanos pueden contar con un sistema público diversificado según niveles y tipos de instituciones, como es el caso de México⁴⁵, la diversificación suele ser mayor en el sector privado. Así, dentro de la educación superior privada pueden distinguirse tres categorías de instituciones en función de su trayectoria histórica (Levy, 1986): a partir del siglo XX, surgen las primeras universidades confesionales o ideológicas, en su mayoría católicas, como respuesta a los vacíos de las universidades públicas, seguidas por las universidades de elite, que hacen su aparición a partir de 1960 y, por último, se encuentran las instituciones de absorción de demanda, pudiendo, a su vez, existir alguna diferenciación dentro de estas categorías⁴⁶.

Aunque el crecimiento del sector privado se ha dado a ritmos diferentes en cada país, se pueden resaltar algunos rasgos comunes en su comportamiento (Brunner, 1994):

- Las instituciones privadas (especialmente universitarias) tienden a ubicarse en las regiones metropolitanas o más desarrolladas.
- El tamaño de las instituciones tiende a ser pequeño, con un bajo número de alumnos; salvo escasas excepciones, estas instituciones son exclusivamente docentes de grado.

⁴⁵ En México, las IES universitarias públicas están conformadas por: Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario y Universidades Tecnológicas.

⁴⁶ Mientras las dos primeras categorías (católicas y de elite) son muy selectivas, desde el punto de vista académico y de reclutamiento de sus alumnos, y gozan de cierta tradición así como del apoyo, en ocasiones, de la administración o del sector empresarial, la tercera categoría suele ser relativamente reciente y concentra su oferta en torno a un núcleo de titulaciones de alta demanda y bajos costes de producción.

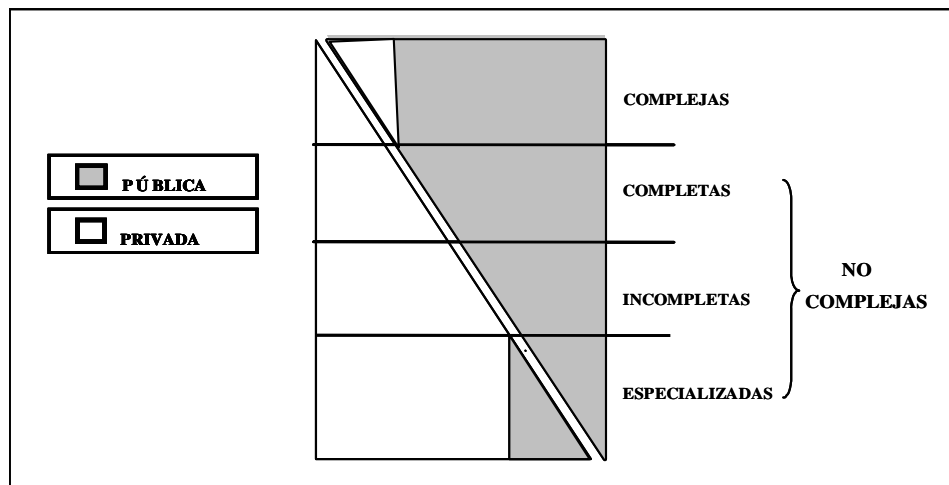
- Su oferta tiende a concentrarse en áreas del conocimiento de alta demanda y reducidos costes de producción, donde los gastos en equipamiento y materiales de enseñanza son pequeños y existe una abundante provisión de personal docente, contratados generalmente por hora y con una calificación académica menor que la de los docentes del sector público.
- Su clientela tiende a ser segmentada. Según la UNESCO (2003a), las instituciones privadas compiten por la captación de un mayor número de estudiantes, clasificados en dos grupos en función de su status socioeconómico: aquellos con ingresos económicos suficientes para acceder a la universidad pública y aquellos de nivel medio - bajo que buscan obtener un título de forma rápida, sin importar la calidad de la enseñanza⁴⁷.
- Su financiación proviene casi exclusivamente del cobro de matrículas. No obstante, el Banco Mundial (1995) indica que en ciertos países se han destinado recursos públicos para incentivar el desarrollo del sector privado y ampliar la matrícula a un coste público menor. Sugiere, adicionalmente, que al asignarse recursos públicos a la educación superior se estimularía la mejora de la calidad de las instituciones públicas y privadas, llevándolas a competir por fondos que se distribuyen en función de proyectos que aseguren un mínimo de calidad para todas las instituciones del sistema.
- La diversidad y flexibilidad de su oferta han estado en ocasiones acompañadas de un deterioro en la calidad de los programas de estudio, situación que se da principalmente en las instituciones de reciente creación (de absorción de demanda).

Un segundo criterio de clasificación de las IES (tanto públicas como privadas) tiene en cuenta las actividades a las que se dedican. Siguiendo a Brunner (1994) las universidades latinoamericanas podrían encajar en dos categorías. Por un lado están las universidades “complejas”, que abarcan una amplia gama de actividades (docencia, investigación, difusión de la cultura y extensión de los servicios) y ofrecen estudios de grado y postgrado en todas las áreas de conocimiento. Por otro lado, en la categoría “no complejas” se encuentran las universidades dedicadas exclusivamente a la docencia. La

⁴⁷ Esta situación se dio en El Salvador, donde el Estado tuvo que intervenir cerrando este tipo de instituciones (UNESCO, 2003a).

diferencia principal dentro de este grupo reside en el número de titulaciones ofertadas. Dentro de las universidades “completas” las titulaciones abarcan la mayoría de las áreas de conocimiento, mientras que, en las “incompletas” esta oferta se reduce a unas pocas áreas. Por último, en la categoría de “especializadas”, como su nombre indica, sus labores docentes se centran en áreas más específicas.

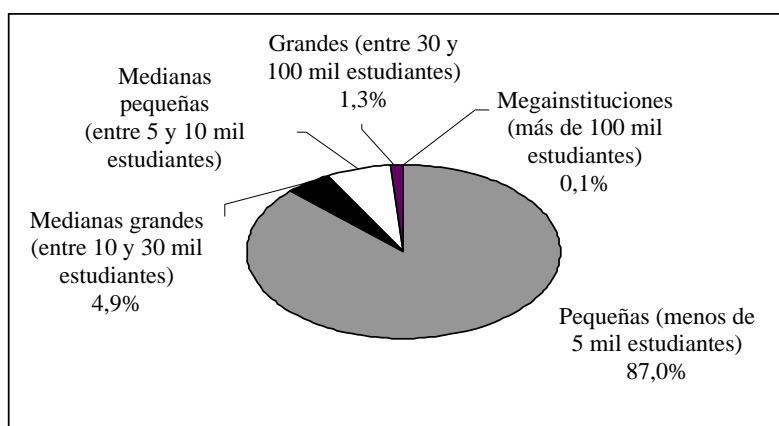
Figura 14: Clasificación de las universidades en función de sus actividades



Tal como se aprecia en la Figura 14, la mayoría de las universidades públicas suelen ofrecer una amplia oferta de niveles académicos (grado y postgrado), actividades (docencia e investigación) y titulaciones (en todas las áreas de conocimiento). Por el contrario, las universidades privadas se centran fundamentalmente en actividades de docencia con una oferta reducida de titulaciones. Mientras las universidades privadas suelen estar concentradas en las categorías incompletas y especializadas⁴⁸, las instituciones públicas predominan en la clasificación de universidades complejas y completas.

Un tercer criterio de clasificación de las IES hace referencia a su tamaño (García, 2002a), esto es, al número de alumnos matriculados. Dentro de cada país existen instituciones de diversos tamaños (ver Gráfico 3).

⁴⁸ Algunas universidades privadas (católicas y de elite) en Brasil, Colombia y Chile se localizan en la categoría de “complejas”.

Gráfico 3: Clasificación de las IES en función de su tamaño

Fuente: Elaboración propia a partir de García (2002a)

Dentro de la categoría de megainstituciones se encuentran dos de las universidades más grandes a nivel internacional, como son la Universidad de Buenos Aires, con más de 170.000 estudiantes, y la Universidad Nacional Autónoma de México, con más de 150.000 estudiantes. En el extremo opuesto, el alto porcentaje en la categoría de IES “pequeñas”, se refiere, fundamentalmente, a establecimientos de educación superior no universitarios, mayoritariamente privados y que carecen de postgrados e investigación.

Un punto adicional a destacar en la expansión de la educación superior es el proceso de regionalización que modificó el perfil del estudiante tradicional en la década de los ochenta. Hasta entonces, los estudiantes del interior tenían que desplazarse a las capitales para continuar sus estudios universitarios, lo cual restringía su acceso dadas las dificultades que ello representaba. Sin embargo, como resultado de la democratización en América Latina, la ampliación de la oferta privada así como el establecimiento de sedes universitarias en el interior de los países permitieron a los estudiantes el acceso a la formación universitaria sin necesidad de desplazarse a las capitales. En casi toda la región se ha constatado este proceso⁴⁹ (Rama, 2006a).

A pesar de que las instituciones del sector privado se han expandido considerablemente⁵⁰, su crecimiento se ha dado de forma desordenada, poco sujeta a la

⁴⁹ Un claro ejemplo es Venezuela donde el 37% de la matrícula en 1980 se concentraba en la capital y el 63% en el resto del país, adquiriendo cada vez mayor peso la formación fuera de la capital (en 1990 esta representó el 71% y en 2000 el 75%)

⁵⁰ A nivel mundial, el sector privado de la región de ALC ha sido uno de los que mayor crecimiento han tenido en la última década (Johnstone, 1998).

regulación y muy guiada por intereses comerciales, desvirtuando el papel que debe desempeñar en el sistema educativo nacional (Silva, 2001).

b) Estructuración del modelo dual o binario

A partir de la década de los ochenta, la diferenciación entre instituciones adopta una segunda modalidad mediante el establecimiento de dos subsectores: universitario, que ofrece titulaciones académicas y profesionales, y no universitario, que ofrece programas técnico - vocacionales.

Esta división en dos, propia de sistemas duales o binarios, lleva aparejada también diferenciaciones de secuencia (titulaciones largas y cortas) y de prestigio (dependiendo del valor simbólico de los títulos que emiten y de su valor en el mercado de trabajo). Así, algunos de los elementos diferenciadores pueden ser la duración de los estudios, los trámites de admisión, requisitos para el personal docente, fuentes y formas alternativas de financiación para los dos subsectores⁵¹, etc.

A nivel global, la diferenciación institucional constituye una respuesta al crecimiento de los SES, debido no sólo a que las instituciones no universitarias pueden absorber una porción importante de la demanda de la educación superior con una oferta académica flexible, sino también porque, en general, pueden responder de forma más oportuna a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Sin embargo, y pese a las ventajas que ofrece el subsector no universitario, su cobertura a nivel de la región, como se verá más adelante, muestra una tendencia a la baja debido a factores que afectan el crecimiento de este subsector⁵².

La expansión del modelo binario público - privado de educación superior se produjo en el marco de la ausencia de políticas públicas y de una libertad de mercado que condujo a una fuerte diferenciación en términos de calidad, dada la ausencia de mecanismos garantes de la misma (Castro y Vásquez, 2006).

⁵¹ Argentina y Chile financian con recursos públicos a una parte del sector privado. Así, Argentina financia a un grupo de instituciones privadas pertenecientes al sector no universitario, mientras Chile financia a instituciones privadas pertenecientes al sector universitario (Brunner *et al.*, 2005).

⁵² Los factores de baja calidad de este subsector han provocado en las universidades la necesidad de ampliar con estudios técnicos su oferta educativa (Chile y Uruguay).

c) *Ampliación y diversificación del cuerpo docente*

La masificación de la matrícula no sólo ha significado la diversificación de las instituciones sino también la expansión de la demanda de docentes, fundamentalmente dedicados a las actividades formativas, ya que un escaso porcentaje (10%) realiza labores de investigación. Una de las razones de este comportamiento se debe, por lo general, al bajo nivel de sus salarios, lo que hace suponer que la mayor parte de los profesores trabaje en varias instituciones a tiempo parcial, reduciendo la posibilidad de efectuar tareas de investigación.

Los principales rasgos que caracterizan al cuerpo docente de instituciones universitarias y no universitarias aparecen recogidos en el Cuadro 19⁵³.

Cuadro 19: Características del personal docente

PÚBLICAS	PRIVADAS
Se agrupan en sindicatos o asociaciones	No gozan del derecho a la sindicalización o asociación
En su mayoría gozan de dedicación exclusiva	Suelen contratarse a tiempo parcial
Los principales criterios de contratación son el concurso por oposición y por credenciales	La tendencia es contratar al personal académico por invitación individual considerando la preparación y el historial académico del candidato
Gozan de ciertos privilegios o derechos adquiridos	Están sometidos al derecho laboral común
Participan con su voto en la formación del gobierno de sus instituciones	No suelen participar en la designación de las autoridades institucionales

Fuente: Elaboración propia a partir de Brunner (1994) y García (2002a)

A pesar de la importante mejora que ha experimentado el nivel de formación de la plantilla docente, la falta de profesores cualificados a tiempo completo en las instituciones tanto públicas como privadas es un factor que perjudica en gran medida la calidad de la educación.

1.3. DECADA DE LOS NOVENTA: DETERIORO DE LA CALIDAD

La crisis económica de la región latinoamericana fue, tal vez, la variable que determinó la incapacidad del mantenimiento del modelo universitario, puesto que el crecimiento desordenado de la matrícula no pudo ser cubierto por unos fondos públicos limitados. Así, el problema de la financiación fue especialmente grave en el caso de los SES de América Latina “dada la inflexibilidad del gasto público en una coyuntura

⁵³ Una característica generalizada es que los docentes en el ámbito no universitario “disfrutan” de peores condiciones de trabajo y de un menor prestigio que sus compañeros universitarios.

marcada por el limitado crecimiento, la prioridad del equilibrio fiscal y el pago de la deuda pública” (Coraggio, 2002; 28). Esta situación condujo al deterioro de la calidad de los SES en la década de los noventa, cuando América Latina llegó a ser la región del mundo que menos invirtió en educación superior.

Con la evolución de los sistemas educativos, que adquieren cada vez mayor grado de complejidad, aparecen nuevos problemas que llevan a los gobiernos latinoamericanos a replantear el esquema inicial para ajustarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas. Estos problemas surgen, en gran medida, como resultado del proceso de cambio de un modelo de educación superior de elite a uno de masas, con serias restricciones de recursos, y donde persisten las desigualdades respecto al acceso y los resultados académicos, los problemas de inequidad, ya comentados en el primer capítulo, la calidad inadecuada de la enseñanza, la escasa relación con las necesidades económicas y unas estructuras rígidas de gobierno y gestión (Banco Mundial, 2003).

La crisis por la que atravesó la región en la década de los noventa se manifiesta de diversas formas en cada SES. Estos síntomas se pueden agrupar en cuatro categorías (Brunner, 1994):

a) *Los síntomas de desajuste estructural.* Los sistemas crecieron sin que existiese una separación clara entre el sector universitario y no universitario⁵⁴, ni entre el sector oficial o público⁵⁵ y el sector privado. Por otro lado, tampoco existió un equilibrio entre la formación de grado y la formación de postgrado. Según el Banco Mundial, “la expansión, tanto pública como privada, ha sido desenfrenada, no planeada y, a menudo, caótica. Los resultados, deterioro en la calidad promedio, mantenimiento de inequidades interregionales, internacionales e internas, y el aumento de la oferta con propósitos de lucro tienen todos serias consecuencias” (Banco Mundial, 2000; p. 27).

b) *Los síntomas de parálisis institucional.* La drástica restricción presupuestaria a la que se enfrentaron las universidades públicas en la década de los ochenta, así como sus importantes limitaciones legales y administrativas, provocaron el estancamiento de programas e infraestructuras inadecuadas para atender la creciente demanda de educación superior. Son muchas las universidades que funcionan con exceso de

⁵⁴ Por ejemplo, en Brasil las instituciones tanto universitarias como no universitarias ofrecen formación conducente a la obtención de diplomas equivalentes a un primer grado universitario.

estudiantes y en condiciones de deterioro físico, con recursos bibliotecarios escasos y obsoletos, equipos y materiales de enseñanza insuficientes, currícula desfasadas, profesorado no cualificado y estudiantes de secundaria con preparación deficiente, además de falta de rigor académico y de una evaluación sistemática del desempeño.

Estos síntomas afectaron, especialmente, a las instituciones públicas y privadas centradas en la “absorción de demanda estudiantil” (Levy, 1986). Por el contrario, las universidades privadas más antiguas, complejas y selectivas han mejorado su posición competitiva gracias a una gestión financiera y académica más profesional, a su independencia gubernamental y a su régimen laboral más flexible.

c) Los *síntomas de mal funcionamiento del sistema*. A diferencia de las dos categorías anteriores, este tercer grupo de síntomas es también compartido por los SES de los países desarrollados. Éstos hacen referencia a lo que Mora (1998) ha denominado las *tres es*: eficacia, eficiencia y equidad. Las instituciones demuestran una falta de eficacia, esto es, un retraso a la hora de responder a las necesidades de la sociedad, una ausencia de eficiencia en el uso de recursos, lo que se traduce en un importante deterioro de la calidad, y graves problemas de equidad. Lo que debería ser un instrumento de redistribución social, actúa en sentido contrario.

Al problema de la ineficacia se suele sumar la subutilización de instalaciones, duplicación de programas, altas tasas de deserción y repetición, mientras la ausencia de eficiencia se refiere no sólo al uso ineficiente de los recursos disponibles sino también a la insuficiencia de éstos para responder a objetivos fundamentales, como son incrementar y mejorar la cobertura, el acceso, la calidad y la gestión de las IES⁵⁵. En cuanto a la inequidad, el acceso al sector público se ha tornado más inequitativo con el establecimiento de barreras de acceso en base a cupos o exámenes de selección. Como ya se vio en el primer capítulo, el 47,7% de la tasa bruta de escolarización superior regional en 1997 estaba conformada por individuos pertenecientes a familias con altos ingresos (quintil V), mientras que el nivel de bajos ingresos (Quintil I) sólo representaba un 16,3% (Muñoz, 2000).

⁵⁵ A su vez, el sector oficial podría clasificarse atendiendo a los distintos niveles de dependencia administrativa: nacional o federal, estatal, regional, provincial, municipal o local.

⁵⁶ Esta reducida eficiencia predomina especialmente en países con acceso abierto como Argentina, República Dominicana, Guatemala y Uruguay.

d) *Agotamiento del modelo de coordinación.* A principios de la década de los noventa, el modelo de coordinación giró en torno a un Estado relativamente ausente y benevolente en la asignación de recursos fiscales al sector de instituciones oficiales y a un mercado relativamente desregulado en el caso de las instituciones privadas. A pesar de sus marcadas diferencias, los SES de América Latina se han desarrollado teniendo en común una misma modalidad de coordinación que se puede caracterizar a través de los siguientes rasgos:

- a) *Un control burocrático*, donde el Estado proporciona el marco global de actuación de las instituciones públicas, estableciendo una legislación que garantiza un determinado nivel de financiación automática y su autonomía académica y administrativa.
- b) *Dualismo público / privado*, donde el Estado define el funcionamiento en paralelo de un sector de instituciones privadas, que suelen ser excluidas de la financiación pública. En general, la creación de dichas instituciones se somete a un proceso político - administrativo de reconocimiento oficial que, con frecuencia, ha sido insuficiente para regular la dinámica de “proliferación” de este tipo de establecimientos.
- c) *Poder institucional - corporativo*, donde se otorga cierto poder corporativo a las instituciones que componen el sistema. En el caso de las universidades públicas (especialmente en las de carácter estatal o nacional y regional) dicho poder corporativo se expresa por dos vías: como un poder de negociación y como un poder de presión sobre las autoridades institucionales y gubernamentales. En el caso de las instituciones privadas, el poder corporativo reside, por lo general, en los dueños de la entidad y es mayor hacia dentro de las instituciones que hacia fuera.

Las consecuencias del modelo organizativo sobre el modelo de financiación empleado parecen estar en el corazón de la crisis, ya que carece de políticas que vinculen los recursos entregados con las actividades que desempeñan las instituciones. Así, este modelo de coordinación y financiación de la educación superior genera un contexto que no incentiva la calidad, la equidad y la eficiencia de las instituciones públicas y conduce, eventualmente, a su parálisis. Por ello, surge la necesidad de que los gobiernos se involucren más activamente en las actividades propias de las

universidades, formulando un marco político apropiado para coordinar, acreditar y ofrecer incentivos que incrementen la calidad de la enseñanza.

En respuesta a la creciente exigencia social por mejorar y asegurar la calidad de los SES, los gobiernos y las propias instituciones han generado mecanismos de aseguramiento de la calidad, con el fin de dar mayores garantías a los usuarios y al público en general en cuanto al cumplimiento de estándares mínimos de calidad en la formación recibida. Así, los países latinoamericanos instalaron los primeros sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior (SACES) en la década de los noventa, como es el caso de México, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba y República Dominicana⁵⁷. Otros países, si bien no cuentan con SACES, han desarrollado algunas actividades evaluadoras en el marco del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, lo que ha favorecido que algunos estén considerando proyectos de creación de sus propios sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad.

En el Cuadro 20, se presentan los SES que cuentan con SACES y el periodo en el que fueron implementados.

⁵⁷ Ejemplo de ello, es el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior en Colombia, el Consejo Nacional de Educación Superior Privada en Costa Rica, la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior en México o el Consejo Nacional de Educación en República Dominicana.

Cuadro 20: Implementación y desarrollo de los SACES

PERIODO	PAÍSES	CARACTERÍSTICAS	PROBLEMAS
ANTERIOR A 1995	Méjico, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba y República Dominicana	Estos sistemas obedecían, en un comienzo, a finalidades más de control de sus instituciones que de aseguramiento de la calidad. Para ello se implantaron mecanismos destinados a supervisar, vigilar, aprobar o rechazar los diferentes programas, así como a ejercer labores de control administrativo. Se trata de países en donde las instituciones y la matrícula crecieron de forma significativa, especialmente en el sector privado.	En varios países no existen sistemas de información desarrollados y, en algunos casos, los resultados de los procesos son confidenciales y no conducen a sanción o incentivo alguno, por lo que las declaraciones de promoción de la calidad pudieran no tener la eficacia deseada.
POSTERIOR A 1995	Argentina, Ecuador y El Salvador	A diferencia de los SES de Bolivia, Paraguay y Venezuela, en estos países existe un mayor nivel de consolidación de los SACES, ya que el Estado ejerce la coordinación de la educación superior. Por ello, estos sistemas gozan de una mayor antigüedad, grado de desarrollo y experiencia. La mayoría tiene como finalidad la mejora o promoción de la calidad, realizan evaluación institucional y acreditación de titulaciones o programas con procedimientos bastante similares y en base a criterios o estándares previamente definidos.	Estos sistemas se caracterizan por un crecimiento desordenado de sus instituciones, con una gran heterogeneidad, poca articulación entre los distintos niveles educativos y con un marco legislativo excesivamente fragmentado. Muchos de estos países están atravesando serias crisis políticas, económicas y sociales, lo que ha producido una disminución del presupuesto destinado a la financiación de la educación superior y un grave deterioro de sus instituciones. Dado que en la mayoría de los países la educación superior tiene un carácter gratuito y de libre acceso, la lucha por recursos es todavía mayor.
	Bolivia, Paraguay y Venezuela	Se caracterizan por poseer sistemas de carácter incipiente y estar en una etapa de desarrollo. La coordinación es ejercida por determinados organismos encargados de definir la orientación y desarrollo de sus respectivos sistemas universitarios: Congreso Nacional de Universidades (Bolivia), Consejo de Universidades (Paraguay) y Consejo Nacional de Universidades (Venezuela).	
No existen SACES	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay	Este grupo todavía no posee SACES, aunque algunos SES cuentan con mecanismos de control o supervisión de las instituciones de carácter privado, cuya función es autorizar o rechazar su funcionamiento. La coordinación de la educación superior en estos países está en manos de la única universidad existente (es el caso de la Universidad San Carlos de Guatemala, la Universidad Nacional de Honduras y la Universidad de Panamá) que tiene la facultad de dirigir, organizar y desarrollar la educación superior, o en el caso de que exista más de una, de los organismos que las agrupan (es el caso del Consejo Nacional de Universidades en Nicaragua y la Asamblea Nacional de Rectores en Perú). Uruguay es el único país en el que el Estado ejerce algún tipo de coordinación de la educación superior a través de la Comisión Coordinadora de Educación presidida por el Ministerio de Educación y Cultura, cuya labor se limita a formular recomendaciones.	Los marcos jurídicos que sustentan los SES constituyen un serio obstáculo para iniciar cualquier tipo de reforma, dado que en algunos casos, al estar la coordinación en manos de las universidades, se debe llegar a un consenso para introducir cambios en esta materia. Recientemente, se están desarrollando proyectos de creación de SACES.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pérez (2004)

La nueva figura de los SACES en América Latina comienza a cumplir el rol de “policía educativa” al establecer cuales deben ser los niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia (Rama, 2002).

En algunos de los países que cuentan con SACES, las reformas sobre temas de evaluación y acreditación estuvieron acompañadas de transformaciones en las leyes de educación superior, como fue el caso de Chile, Argentina, Brasil y Colombia, mientras que en el resto, estas reformas no implicaron cambios legales sustanciales (García, 2003).

1.4. INICIO DEL SIGLO XXI: GLOBALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN⁵⁸

ALC no es ajena al proceso de internacionalización de la educación superior, aunque éste es bastante reciente comparado con los países de la OCDE. Tradicionalmente se ha identificado la internacionalización educativa con el intercambio físico de personas, especialmente de estudiantes. Ello obedece a que los flujos de estudiantes han sido, por un lado, manifestaciones pioneras y evidentes de la internacionalización educativa y, por otro, el aspecto mejor documentado dentro de esta faceta.

La internacionalización de la educación superior en ALC se da, fundamentalmente, con la exportación de estudiantes a universidades extranjeras (estudiantes *out*) y, en menor proporción, la importación de estudiantes procedentes de la propia región y otras (estudiantes *in*). Así, en 2004 ALC apenas recibió a 36,5 mil estudiantes de los 2,45 millones registrados a nivel mundial (un 1,49%), lo que indica que los países de la región no constituyen destinos atractivos para los estudiantes internacionales. Por el contrario, registró un total de 117.800 alumnos que se encontraban estudiando en el extranjero (UNESCO, 2006).

Por lo que respecta a la distribución geográfica de los estudiantes internacionales: el 66% de los estudiantes *in* procedía de la propia ALC mientras que el 34% restante tenía su origen en otra región, en su mayoría, América del Norte y Europa Occidental. Por su parte, la elección de los estudiantes *out* latinoamericanos sigue un patrón tradicional donde prácticamente la mitad va a América del Norte (46%), siendo Estados Unidos su principal destino, seguido de Europa (21%), fundamentalmente España, seguido de Francia, Alemania y Reino Unido (OCDE, 2005). Un 10% de los

⁵⁸ Para un análisis más detallado de los procesos de internacionalización de la educación superior en ALC ver Fernández *et al.* (2006).

estudiantes *out* permanece dentro de la propia región, siendo el cubano el SES preferido.

Sin embargo, a medida que la globalización se ha ido extendiendo, han surgido otras formas de internacionalización que no requieren el desplazamiento del estudiante, es lo que se conoce como *educación transnacional*. Ésta puede definirse como cualquier actividad de enseñanza en la cual los alumnos se encuentran en un país diferente (país de residencia) a aquel donde reside la institución que oferta dicha educación (Jones, 2001). La educación transnacional puede adoptar, a su vez, multitud de formas, pudiendo diferenciar, fundamentalmente, dos: por un lado, la institución extranjera se “instala” en el país de origen del estudiante, permitiéndole obtener un título reconocido por dicha entidad extranjera (*presencia comercial*), por otro, los estudiantes se ponen en contacto con la institución extranjera desde su propio hogar, por medio del correo normal o electrónico, teléfono o internet (*educación a distancia*).

En particular, los vínculos que establecen las instituciones extranjeras para tener *presencia comercial* en el país de origen de los estudiantes pueden ser de muy diferente tipo clasificándose en (Jones, 2001; Machado, 2000):

1. *Campus satélites o sucursales (off-shore campuses o branch campuses)*: La institución extranjera crea un campus en el país de residencia del estudiante. El grupo norteamericano Sylvan Learning Systems INC., junto con el grupo Apollo, son los mayores inversores a escala mundial. Sylvan se ha introducido con gran intensidad en el mercado latinoamericano mediante la compra total o parcial de diversos establecimientos⁵⁹. La suma total de los alumnos inscritos en todas las instituciones de Sylvan en ALC ronda los 80.000 estudiantes (Rodríguez, 2004).

2. *Franquicias*: La institución proveedora le otorga un permiso o licencia a la institución del país huésped para ofrecer uno o varios de sus títulos, sujeto al cumplimiento de requisitos establecidos previamente. La modalidad de franquicias es muy escasa en la región⁶⁰.

⁵⁹ Universidad de las Américas (Chile y Ecuador), Universidad del Valle (Méjico), Universidad Andrés Bello (Chile), Academia de Idiomas y Estudios Profesionales (Chile) y Universidad Iberoamericana (Costa Rica y Panamá), entre otras (Rodríguez, 2004):

⁶⁰ En Méjico, el Instituto Mexicano de Educación a Distancia oferta licenciaturas, masters y doctorados diseñados por la *Pacific Western University*. La Escuela de Dirección de Empresas de la Universidad de Navarra ofrece sus MBA en el área de administración en convenio con el Instituto Superior de Empresas de Sao Paulo (Brasil), la Universidad Austral (Argentina), la Universidad de los Andes (Chile), la

3. *Programas articulados (articulation programs)*: Los estudiantes realizan un programa en una institución local que es reconocido como créditos para continuar estudios en una institución extranjera. Por ejemplo, la institución local otorga un título a estudiantes que han cursado dos años de estudios superiores, el cual es reconocido por una institución extranjera para alcanzar un título de grado en un periodo adicional de dos años⁶¹. El mayor porcentaje de programas articulados se encuentra entre programas europeos, básicamente españoles, y estadounidenses (García, 2005)⁶². En el caso de ALC, las instituciones cubanas están bastante presentes en otros países de la región.

4. *Programas hermanados (twinning programs)*: En esta modalidad los programas que se imparten localmente siguen el mismo currículo y esquema horario que en la institución extranjera. Los estudiantes del país huésped disponen de los mismos materiales de estudio y son sometidos a los mismos métodos de evaluación que aquellos que estudian en la institución extranjera. Es difícil identificar los programas hermanados que operan en la región, dada su similitud con los articulados, pudiendo en ocasiones, encontrarse clasificados dentro de esta modalidad (García, 2004b).

Mediante la *educación a distancia*, el proveedor exporta el servicio desde su país de origen sin necesidad de desplazamiento físico. Los estudiantes realizan sus estudios con dedicación parcial o total, inscribiéndose en la institución que provee una educación no presencial. Se pueden dar dos modalidades de suministro:

1. *Educación a distancia tradicional*: Esta modalidad tiene una importante presencia en ALC. El estudiante que desea realizar sus estudios universitarios bajo esta modalidad debe inscribirse directamente en la institución que provee la educación a

Universidad de Piura (Perú), la Escuela de Dirección de Empresas en Ecuador (Quito y Guayaquil), la Universidad Panamericana (Méjico), la Universidad de la Sábana (Colombia) y con Tayasal (Guatemala). Se cuenta con algunos convenios en Bolivia y República Dominicana pero éstos son muy reducidos. De la misma forma, algunos países latinoamericanos han celebrado acuerdos con establecimientos asentados en otros países de la región para ofrecer algunas de sus titulaciones, con una tendencia creciente (Didou, 2005).

⁶¹ Es importante mencionar la experiencia de Argentina, donde la Universidad de Bolonia (Italia), comenzó sus actividades en 1998 con un programa dividido en dos ciclos: el primero, realizado en Buenos Aires, y el segundo, en Bolonia (García, 2005). Para la región centroamericana no se cuenta con casos que se ajusten a esta modalidad (Estrada y Luna, 2004).

⁶² Entre las universidades españolas, las más activas son la Universidad de Salamanca, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Barcelona, Universidad de Sevilla, Universidad Complutense de Madrid y el Instituto de Empresa. Entre las instituciones norteamericanas destacan la Columbia University, Florida University, Nova Southeaster University, Berkeley, Pittsburg, entre otras.

distancia. Para ello, la institución extranjera puede contar con centros de apoyo locales⁶³ en el país huésped (locally supported distance education) con el fin de facilitar a los estudiantes su formación o bien ser el resultado de acuerdos empresariales conjuntos.

En esta modalidad, las instituciones europeas están presentes en la región en un 53% con una importante representación de las universidades españolas, seguida de Estados Unidos con 27% y las instituciones latinoamericanas (19%). Dentro de la presencia europea, España es el país que sobresale pues de 54 instituciones europeas en ALC, todas excepto la Open University del Reino Unido son españolas⁶⁴.

2. *Educación virtual*: En términos muy generales, la educación virtual hace referencia a la utilización de las TIC⁶⁵, que permiten el salto de la educación a distancia a la educación virtual o del modelo analógico al digital (Rama, 2002).

La evidencia de esta modalidad pedagógica en la región se dio a finales de la década de los ochenta, siendo en Argentina y México donde se encuentran las dos universidades pioneras en materia de educación virtual⁶⁶. Hacia finales de los noventa comienza a expandirse al resto de países de la región como consecuencia del crecimiento espectacular de usuarios de Internet (Facundo, 2004).

En el año 2002, había 149 instituciones virtuales en la región con un total de 492 programas ofertados (Facundo, 2004), siendo los principales proveedores España, Estados Unidos y el Reino Unido⁶⁷. La oferta virtual latinoamericana tiene un menor alcance ya que en la mayoría de los países de la región, excepto Argentina, Chile y

⁶³ Los centros de apoyo local pueden ser instituciones privadas independientes o estar afiliados a instituciones privadas o públicas locales (García, 1999).

⁶⁴ Entre las más mencionadas se encuentran la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Politécnica de Madrid, la Universidad de Salamanca, y la Universidad Barcelona Virtual (García, 2005). Entre las universidades estadounidenses, las que tienen una mayor presencia en la región se encuentran la Phoenix University, New York University o Harvard University y, algunas de ellas, suelen contar con oficinas de representación en los países huéspedes.

⁶⁵ En ocasiones, suele considerarse educación virtual el simple empleo de un instrumento digital (básicamente internet, CDs, o DVDs) como un medio de entrega de contenidos para apoyar la educación presencial o la educación a distancia (Facundo, 2004).

⁶⁶ La Universidad Nacional de Mar de Plata, en 1987, y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey en 1989 (Facundo, 2004)

⁶⁷ Entre las universidades virtuales extranjeras más importantes en la región destaca la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España) con centros en Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela, así como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) de México que cuenta con una red de campus virtuales y centros receptores en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela (Didou, 2005).

Méjico, las universidades no cuentan con lo requerido para introducirse en la educación virtual como proveedores y/o como consumidores (Didou, 2005).

Pese a esos condicionantes, el número de estudiantes que buscan un grado universitario en esta modalidad está creciendo, salvo en Perú y, en menor medida, en Bolivia en donde se comprueba una fuerte desconfianza hacia esa forma de provisión de educación superior (Didou 2005). En el año 2000, ya existían 173.000 estudiantes virtuales en instituciones de la propia región, lo cual representa el 1,3% de la matrícula total regional (Rama, 2002).

Como consecuencia de los procesos anteriores, la etapa actual de globalización de la educación superior en ALC está marcada por el paso de un modelo dual *público - privado* a un modelo tripartito *público, privado y transnacional*. Sin embargo, este nuevo modelo encierra peligros, siendo el más importante la consideración de la educación superior como “*una mercancía*”.

Así, al finalizar la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas celebrada en 2002, los académicos iberoamericanos⁶⁸ firman la “Carta de Porto Alegre” en la cual se define a la educación superior como un bien social público que contribuye ineludiblemente a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de un país y, por lo tanto, no puede considerarse una simple mercancía a través de su comercialización internacional. Por ello, alertaron a la comunidad universitaria y a la sociedad sobre las graves consecuencias de dichos procedimientos y solicitaron a los gobiernos de sus respectivos países que no suscribiesen ningún compromiso en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)⁶⁹ (Didou, 2005).

En este acuerdo se considera a la educación superior un bien de importación y exportación, estableciendo el comercio y la competencia como fundamentos impulsores de la internacionalización de este servicio (De Wit, 2004a). Dos de los 32 países de la Organización Mundial del Comercio⁷⁰ que habían concertado compromisos con la

⁶⁸ La entidad latinoamericana más activa fue la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo que afirma estar en contra de adquirir compromisos con el GATS.

⁶⁹ Algunos otros países como Venezuela, están realizando esfuerzos por definir su posición respecto a la liberalización de los servicios educativos y el Ministerio de Educación Superior ha convocado a las instituciones y a los agentes relacionados para definir una posición común que refleje la participación de todos los involucrados en el sector.

⁷⁰ Entre los 144 países miembros de la Organización Mundial del Comercio se encuentran todos los países de ALC (García, 2002).

educación superior en el marco del GATS en 2002 son de ALC: México y Panamá, quienes asumieron responsabilidades en materia de liberalización de los servicios educativos⁷¹, sin poner ningún tipo de limitaciones en el acceso al mercado de las diversas formas de suministro, excepto la modalidad presencial (García 2002b).

Los demás países de ALC resaltaron los obstáculos que enfrentan las naciones en vías de desarrollo en materia de exportación de servicios, movilidad de recursos humanos y reconocimiento de sus grados académicos y experiencia profesional (Didou, 2005). Además, la llegada de una mayor oferta transnacional por parte de proveedores extranjeros plantea para los países de la región algunos retos importantes, en especial los que tienen que ver con la acreditación de la calidad de las distintas modalidades⁷². La vulnerabilidad de estos países dentro del esquema de libre comercio es el argumento principal que justifica el rechazo a los acuerdos del GATS.

Ahora bien, a partir de la celebración de la Ronda de Negociación del GATS realizada en México en 2003 el tema de la internacionalización de la educación superior adquiere un mayor interés para los gobiernos y autoridades institucionales de los distintos países. Así, en ALC la internacionalización de la educación superior cobra cada vez mayor importancia y se comienza a perfilar como el eje más dinámico de la educación superior en los próximos años.

2. REFORMAS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Como ya se mencionó, los principales problemas de los SES surgieron a partir de la crisis económica de la década de los ochenta, provocando la reducción del presupuesto público y el deterioro de la calidad. Como consecuencia, en la década de los noventa se pusieron en marcha importantes reformas educativas, similares a las aplicadas en los países desarrollados, a fin de resolver los mayores lastres de la

⁷¹ Sólo México, Panamá y Costa Rica han contraído compromisos con los niveles inferiores de educación (García, 2002).

⁷² Existen varios problemas que dificultan esta tarea: a) las agencias nacionales de evaluación y acreditación no cuentan con competencias para intervenir en este ámbito ni disponen del personal ni los medios adecuados, b) no existe acuerdo en cuanto al lugar donde debe ser aplicado el aseguramiento; en el país de origen o de destino, y c) estos programas, frecuentemente, adoptan formas no convencionales de provisión del servicio con métodos de trabajo que no se adaptan fácilmente a los esquemas tradicionales de evaluación y acreditación, dificultando con ello el establecimiento de estándares generalizados (Brunner, 2005).

educación superior latinoamericana. Estas reformas giraron en torno a dos grandes ejes: 1) las transformaciones en los sistemas de financiación pública, y 2) la mejora de la calidad mediante la creación de los SACES, transformación que ya se comentó al analizar la década de los noventa.

Dado que este trabajo tiene por objeto el estudio de los modelos de financiación de los SES latinoamericanos, hemos querido estudiar separadamente las reformas de carácter financiero que se instauraron en dicha etapa, ya que constituyen el punto de partida de los modelos de financiación actuales que trataremos en la parte empírica.

La crisis económica por la que atraviesa la región en la década de los ochenta provoca la reducción del presupuesto de las universidades públicas, afectando negativamente a su calidad y perdiendo valor como instrumentos de movilidad y ascenso social. Así, los gobiernos latinoamericanos disminuyen la proporción del PIB destinado a educación, pudiendo distinguirse dos tendencias: la primera de 1980 a 1988, donde se produce una reducción del gasto (a excepción de Brasil), y la segunda, de 1989 en adelante, donde se refleja un ligero incremento, aunque impera el criterio de no seguir incrementando el gasto público destinado a la educación superior con el objeto de forzar la aparición de otras fuentes de recursos que mitiguen la carga financiera de los gobiernos. Así, el porcentaje de PIB y el gasto público en educación que América Latina destinaba a la educación superior refleja valores del 0,83% y el 21,2%, respectivamente, en 1980, y del 0,86% y el 20,9% a finales de la década (Díaz, 1997).

Esta situación lleva a los gobiernos latinoamericanos a introducir cambios en los mecanismos de financiación tradicionales de los SES. Tal y como se recoge en el Cuadro 21, básicamente hay tres tipos de estrategias que han sido empleadas por los gobiernos, los sistemas y las instituciones para modificar la financiación de la educación superior (Brunner *et al.*, 2005). Éstas tienen que ver con: la racionalización del subsidio fiscal, que pretende vincular la financiación al desempeño y la demanda de las IES, el traslado de los costes de la educación a los estudiantes y la comercialización de los servicios educativos. La diversificación y racionalización de los instrumentos de financiación adoptaron diferentes formas y se combinaron de distintas maneras en cada país.

Cuadro 21: Reformas en los modelos de financiación (década de los noventa)

REFORMAS	MEDIDAS
RACIONALIZACIÓN DEL SUBSIDIO FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> - El desplazamiento desde la financiación basada en insumos a la financiación basada en resultados - El desplazamiento desde la financiación de la oferta a la financiación de la demanda
TRASLADO DE LOS COSTES	<ul style="list-style-type: none"> - El cobro de la matrícula en instituciones públicas
COMERCIALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - La venta de servicios docentes a segmentos distintos del estudiantado tradicional - El desarrollo de actividades que produzcan ingresos para la institución - La obtención de donaciones de diverso tipo

Dicho esto, desarrollamos las reformas orientadas a modificar la financiación de la educación superior, reformas que, en mayor o menor medida, fueron introducidas en los SES a partir de los noventa.

2.1. RACIONALIZACIÓN DEL SUBSIDIO FISCAL

La racionalización del subsidio fiscal surge de la necesidad de introducir mayor eficiencia en el gasto del Estado. A mediados de la década de los noventa, la UNESCO preveía que ningún gobierno, incluidos los de los países desarrollados, estaría en condiciones de financiar por sí solo una educación superior masiva de calidad. Este proceso de racionalización ha adoptado diversas formas pero en lo básico ha significado pasar del uso de mecanismos simples, que otorgaban subsidios anualmente a las instituciones según el número de sus estudiantes, al empleo de nuevos instrumentos que buscan incentivar a las instituciones para mejorar el desempeño tanto de sus funciones docentes como de investigación. Los cambios más importantes en cuanto al uso de instrumentos de financiación de la docencia de grado⁷³ se dan en dos dimensiones:

- a) El desplazamiento desde la financiación vinculada a insumos a la financiación vinculada a resultados*

Como ya se analizó en el segundo capítulo, los mecanismos de financiación de los SES han evolucionado para adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad. En la mayoría de los países de la OCDE, la financiación basada en fórmulas se introdujo en la

⁷³ También la financiación de la investigación académica ha sido transformada ante la demanda de mayores recursos. Así, los SES de países como Argentina, México, Chile, Colombia y Brasil, han realizado esfuerzos por incrementar sus recursos públicos, obteniendo en el año 2000 fondos provenientes

década de los ochenta sustituyendo paulatinamente al modelo convencional (incrementalista). En América Latina, en cambio se incorpora en la década de los noventa. La financiación mediante fórmulas también evolucionó, al pasar de asignar recursos públicos en base a insumos (inputs), por ejemplo número de plazas o estudiantes, a financiar en función de los resultados obtenidos (outputs), por ejemplo créditos de estudio, número de graduados, publicaciones, etc.

Chile es uno de los países de la región que ha introducido la financiación a través de fórmulas basada en outputs, ya que el 5% de los recursos procedentes de la principal fuente de subsidio público depende de indicadores de desempeño. Éstos se distribuyen con el fin de que las universidades operen cambios en el interior de sus organizaciones como, por ejemplo, la mejora de los programas académicos ofertados, titulaciones, etc.

b) El desplazamiento desde la financiación de la oferta a la financiación de la demanda

El debate gira en torno a la posibilidad de financiar a los estudiantes en vez de subsidiar directamente a las instituciones. Esta medida introduce la competencia a nivel de estudiantes e instituciones, permitiendo incrementar el rendimiento académico de los primeros y la calidad de las segundas. En esta estrategia, la elección de los estudiantes adquiere mayor relevancia en la asignación de recursos públicos a las universidades, ya que el gobierno deja la decisión en manos de los usuarios (mercado). Así, en Chile los recursos procedentes de una de las partidas de transferencia pública se distribuyen entre aquellas instituciones que hayan captado a los estudiantes con los mejores resultados académicos, siendo este esquema un ejemplo claro de los cheques educativos “disfrazados o implícitos” (Fernández y Fernández, 2005).

2.2. TRASLADO DE LOS COSTES

Esta estrategia se incorpora al sistema universitario con el fin de aliviar la presión ejercida por la masificación de la enseñanza superior; diversos países han optado por trasladar el coste de los estudios a los estudiantes y sus familias, bien sea mediante el impulso de un sector privado que absorba el crecimiento de la matrícula, o

de diversas fuentes: en promedio, el 61% del total de gasto a I+D proviene de los gobiernos, el 29% de las empresas y un 10% de otras fuentes (nacionales y extranjeras) (Brunner *et al.*, 2005).

bien mediante el cobro de tasas de matrícula en las instituciones financiadas por el gobierno. Las estrategias empleadas por los países latinoamericanos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX han variado, pudiendo distinguirse tres estrategias principales (ver Cuadro 22).

Cuadro 22: Estrategias de financiación de la expansión de la matrícula de educación superior

		CARÁCTER	FINANCIACIÓN
Hasta finales de los setenta	<i>EXPANSIÓN PÚBLICA</i>	La matrícula se agrupa mayoritariamente en instituciones de carácter público	Son financiadas total o principalmente con aportes fiscales
Durante los ochenta	<i>EXPANSIÓN PRIVADA</i>	Las instituciones privadas, en especial, las de absorción de demanda, asumen parte de la matrícula de educación superior	Son financiadas total o principalmente a través del mercado (cobro de matrícula). Pocos países suelen financiar el sector privado con recursos estatales (por ejemplo, Chile ⁷⁴ y Venezuela)
A partir de los noventa	<i>EXPANSIÓN MIXTA</i>	Ambos sectores comparten la responsabilidad en la atención de la demanda, donde la cobertura de la matrícula, según el país, determina el predominio de uno u otro sector	Las instituciones públicas se suman a la lista de instituciones privadas en la aplicación de precios de matrícula como una medida de recuperación de costes

A inicios de la segunda mitad del siglo XX, la matrícula estaba concentrada en las universidades públicas, donde el Estado era responsable de suministrar los recursos necesarios para su desarrollo. Sin embargo, a finales de los setenta, la escasez de la producción pública permite el surgimiento de las instituciones privadas que absorben dicha demanda⁷⁵. Finalmente, en la década de los noventa se opta por el traslado de parte de los costes de la educación superior como nueva medida de diversificación de recursos para las instituciones públicas.

Esta estrategia ha sido considerada por todos los países de la región, aunque inicialmente ha sido implantada por unos pocos. Algunos ejemplos son Chile, donde se impulsa en los ochenta, Costa Rica o Colombia, y ya con cuotas poco representativas Bolivia, Guatemala, El Salvador y Perú. También han surgido algunas experiencias aisladas en instituciones de otros países como la Universidad de Córdoba, en Argentina,

⁷⁴ En Chile las seis universidades privadas antiguas (creadas en 1981) tienen una financiación mixta.

⁷⁵ Esta estrategia de expansión de la matrícula ha sido empleada por países como Brasil y Chile, donde más del 65% de la matrícula se concentra en las instituciones privadas del sector universitario (Brunner *et al.*, 2005).

y la Universidad Simón Bolívar en Venezuela, aunque con resultados todavía inciertos. En Méjico es conocido el conflicto de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico en el año 2000 frente a la política de pago de matrícula. Nueve meses después de la huelga, la universidad fue allanada por las fuerzas del gobierno generando una de las situaciones más difíciles por las que ha pasado en los últimos tiempos (García, 2000).

2.3. COMERCIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Mediante la comercialización se busca que las IES se hagan más emprendedoras y más orientadas hacia el mercado, adoptando las características de una empresa “comercial”. Se pretende, así, vincular a la universidad con los sectores productivos al tiempo que se generan recursos adicionales por la venta de servicios a empresas (contratos con la industria, proyectos de investigación aplicada, consultorías⁷⁶, etc.), o la obtención de donaciones y contribuciones voluntarias⁷⁷.

Quizás sea ésta la estrategia que menos cambios ha introducido en la financiación de la educación superior, ya que los resultados indican que la generación de recursos por esta vía es aún incipiente, dadas las dificultades para modificar la composición de los ingresos de las instituciones públicas que, en su mayoría, continúan dependiendo del presupuesto público.

Aunque Chile ha sido el único país que ha incrementado sustancialmente los recursos privados, lo cierto es que éstos se centran fundamentalmente en el cobro de matrículas. Los resultados de 2003 permiten constatar dicha tendencia, al observar que del 83% de la financiación que proviene de los recursos propios, el 81,4% corresponde al cobro de matrículas, restando un 1,6% en concepto de venta de servicios (OCDE, 2005), lo que indica el peso de la estrategia de traslado de los costes a los estudiantes frente a la de comercialización.

En los demás países, a pesar de la existencia de políticas que estimulan a las instituciones públicas a diversificar sus recursos, continúa la práctica de asegurarles el

⁷⁶ Muchas universidades públicas en Brasil han creado fundaciones con profesores que ofrecen consultorías y cursos de formación, al igual que Venezuela donde la Universidad Central tiene un Centro de Ampliación de Postgrado que se especializa en una oferta bastante diversificada de cursos de especialización y ampliación (Silva, 2001).

⁷⁷ Los recursos percibidos por esta vía son pequeños para las instituciones públicas pero muy significativos en el caso de las instituciones privadas, donde las contribuciones se limitan a otorgar becas

aporte de transferencias automáticas. Aunque los intentos por cambiar esta modalidad han sido lentos, existe constancia en distintos países de la región que han introducido mecanismos de fórmulas (Argentina, Brasil, Chile y México) y contratos programa (Bolivia y Uruguay) e, incluso, otras formas que permiten vincular los aportes públicos a un aumento de los ingresos propios de las instituciones como medida de incentivar la generación de otros recursos. A este respecto, el Banco Mundial ha propuesto a las instituciones públicas aumentar sus ingresos propios en un 30% (citado en Brunner, 1994), objetivo difícilmente alcanzable.

En síntesis podemos decir que las estrategias implantadas en la década de los noventa no han sido generalizables a la región quizás por su corta trayectoria, aunque los resultados auguran su pronta introducción en la mayoría de los países, adquiriendo un importante papel el incremento de los recursos privados con el fin de generar universidades públicas menos dependientes del presupuesto gubernamental.

3. CARACTERÍSTICAS DE LOS SES LATINOAMERICANOS ACTUALES

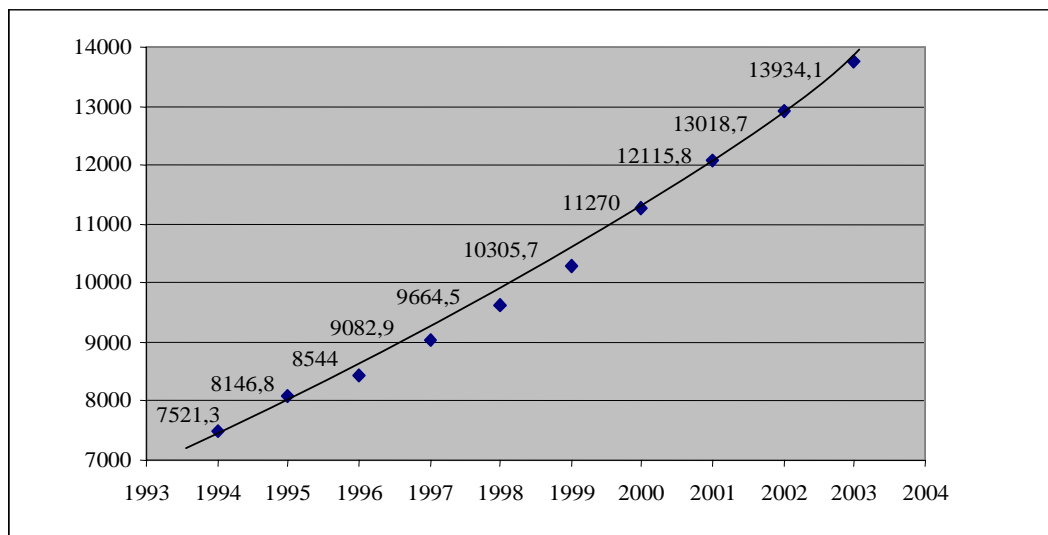
Como consecuencia de las etapas vividas por los SES latinoamericanos y de las reformas introducidas durante la década de los noventa, existen algunos rasgos generales que definen a los SES de la región. Así, las características básicas de cualquier SES a partir de principios de la década de los noventa serían la conjunción de dos factores clave: el crecimiento de la matrícula (expansión de la demanda) y la diversificación institucional (expansión de la oferta). Obviamente, dada la gran diversidad de circunstancias políticas, económicas y sociales que afectan de forma individual a los países latinoamericanos, existirán notables diferencias en sus SES. A pesar de tales diferencias, existen ciertas pautas comunes que han permitido a varios autores su agrupamiento en diferentes categorías, tal y como se verá al final de este epígrafe.

a algunos estudiantes que en el futuro tienen el compromiso de trabajar para las empresas que las conceden (Silva, 2001).

3.1. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA: CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA

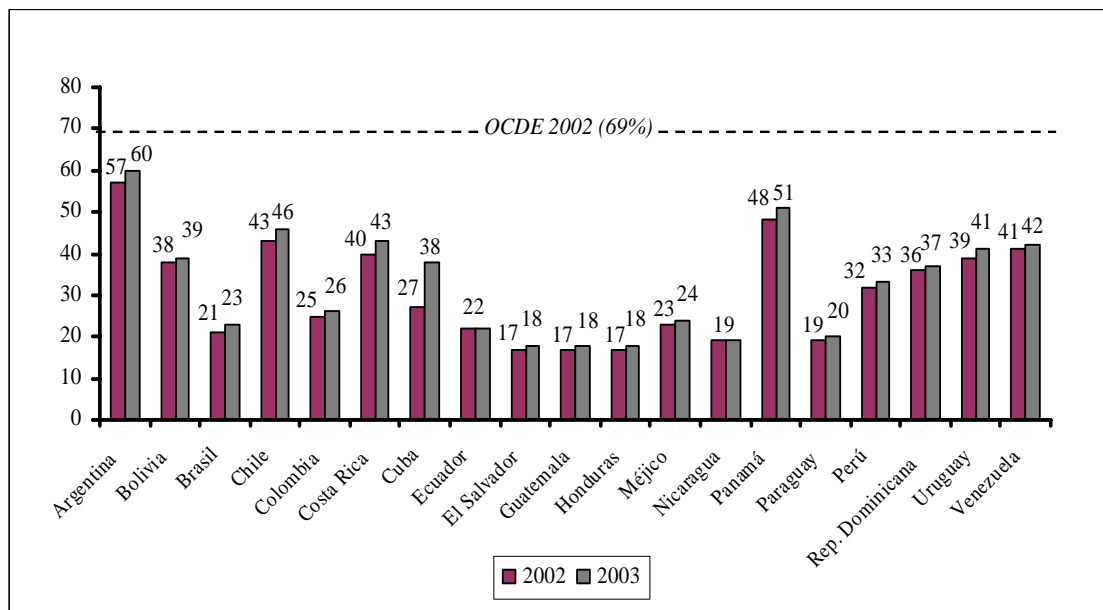
La matrícula de educación superior en América Latina muestra un constante crecimiento. Mientras en 1994 suponía un total de 7,5 millones de estudiantes, en 2003 ya se aproximaba a los 14 millones (ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución de la matrícula de educación superior en América Latina (en millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de González (2006)

El incremento de la matrícula en el periodo analizado (1994 - 03) es del 7% anual, siendo el año 2000 donde se registra el mayor crecimiento (9,3%). Esta significativa expansión se traduce en un aumento continuo de la tasa bruta de escolarización, que pasó de un 17,5% en 1994 a alcanzar el 27% y el 29% en 2002 y 2003, respectivamente. Se puede observar en el Gráfico 5 que la mitad de los países superaron la tasa regional registrada en 2002, no así la tasa bruta de escolarización de los países OCDE.

Gráfico 5: Evolución de la Tasa Bruta de Escolarización en América Latina

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2006)

A medida que aumenta el número de estudiantes, los SES latinoamericanos cuentan también con un mayor número de graduados. En torno a 1950 las universidades de la región graduaban anualmente un número no superior a los 25 mil estudiantes, gran parte de ellos en las titulaciones de derecho, educación y medicina. En el periodo 2002 - 03, 15 países ya superaban el millón de estudiantes (aproximadamente 1,26 millones) graduados en las ciencias sociales, educación, derecho y medicina (Compendio Mundial de la Educación, UNESCO, 2005).

Por lo que se refiere a los estudios de postgrado, en 1994 la matrícula regional superaba los 185.393 estudiantes (un 2,5% del total de la matrícula), de los cuales aproximadamente el 75% estaba matriculado en las universidades públicas que suelen ofertar las tres formaciones de este nivel. Así, del total de estudiantes de postgrado en la región, en las universidades públicas se concentraba el 90% de la matrícula en doctorado, y en una menor proporción, el 71% y 76% de la matrícula de especialización y master, respectivamente (García, 2002a). Los programas superaban un total de 8.000, predominando los master (el 51% de los programas de postgrado).

La expansión de la demanda de estos estudios ha sido espectacular, ya que en el año 2000 la matrícula superaba el medio millón de estudiantes (535.198 estudiantes que representaban el 4,5 % de la matrícula regional) (Rama, 2006a). Pese a estos resultados

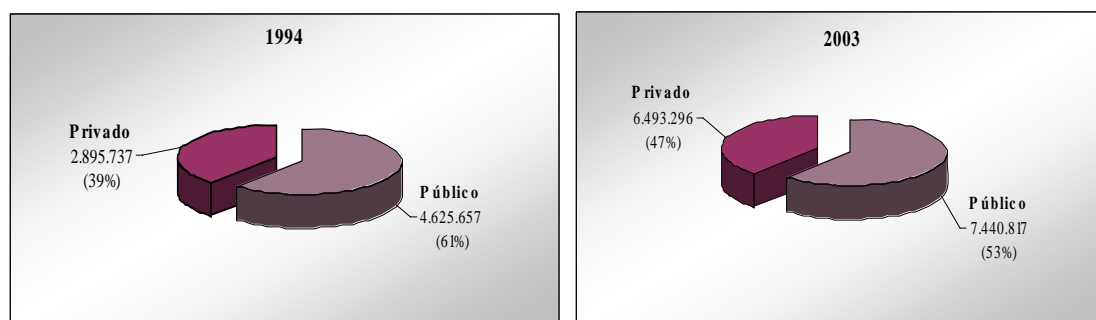
regionales, se aprecia que, individualmente, pocos países de la región han experimentado importantes avances en el desarrollo de los postgrados. El peso es más significativo en países como Brasil y México, donde ha habido una larga tradición de políticas públicas en el desarrollo de este tipo de programas⁷⁸.

3.2. LA EVOLUCIÓN DE LA OFERTA: DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Por el lado de la oferta, el aspecto más destacable en la región es el crecimiento espectacular de las instituciones privadas, llegando a superar el número de instituciones públicas. Así, de las aproximadamente 75 instituciones que existían en 1950, en su mayoría universidades de carácter público, se llegó a alcanzar en 1994 un total de 5.438 instituciones, de las cuales 2.515 eran públicas (46%) y 2.923 eran privadas (54%) (Rama, 2002). En 2002, ya se superaban las 7.500 instituciones (7.514), lo que representa un incremento del 38% con respecto a 1994. De éstas, el 65% corresponde al sector privado (García, 2005b).

Así, en el Gráfico 6 se puede observar la distribución de la matrícula por tipo de institución para 1994 y 2003 con el fin de determinar el comportamiento de la misma.

Gráfico 6: Distribución de la matrícula por tipo de institución



Fuente: Elaboración propia a partir de González (2006)

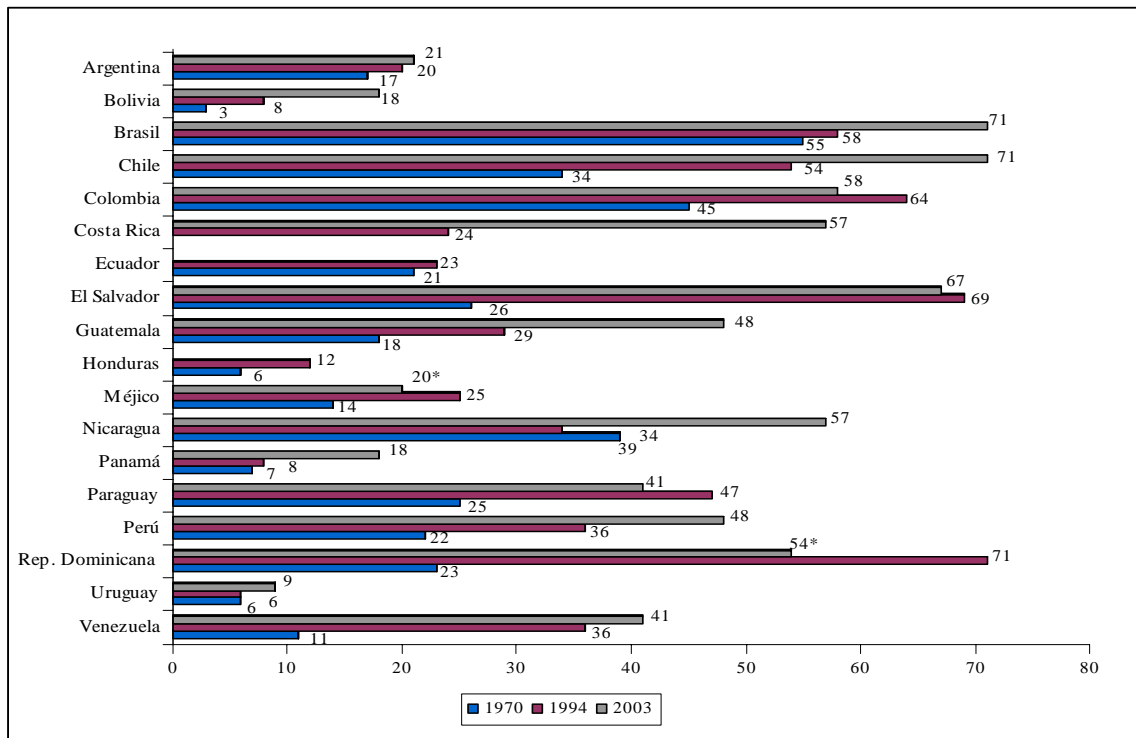
Como se deduce de los datos obtenidos, hoy en día, la región opera en un nuevo contexto de educación superior donde el sector privado ha desempeñado un papel importante en la expansión de este nivel educativo. A modo comparativo, el porcentaje de la matrícula en el sector privado representaba en 1994 un 39% de la matrícula regional, y un 47% en 2003, un volumen de estudiantes considerablemente elevado si se

⁷⁸ En los SES de estos países, los estudiantes matriculados en programas de postgrado superan los 100.000, seguidos de Argentina, Colombia y Venezuela que cuentan con más de 50.000 estudiantes en

compara con el porcentaje registrado en 1970 (15%) (Rama, 2002). No obstante, sobresalen algunos países como Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana, cuyo sector privado absorbe más del 50% de la matrícula de educación superior, e, incluso, en algunos se ha llegado a superar más del 60% (Holm - Nielsen *et al*, 2005).

En el Gráfico 7 mostramos para todos los países de la región el porcentaje de estudiantes de educación superior matriculados en el sector privado.

Gráfico 7: Proporción de estudiantes matriculados en IES privadas



*Corresponde al año 2002

Fuente: Elaborado a partir de Salmi y Alcalá (1998) y González (2006)

En términos de crecimiento, la expansión de la matrícula regional en el periodo 1994 - 03 se ha dado en ambos sectores, pero el incremento del sector privado (124%) ha sido sostenidamente mayor que el incremento del sector estatal (61%). Esta elevada importancia del papel desarrollado por el sector privado, ha llevado a algunos autores a clasificar a los SES privados en función del porcentaje de matrícula que acaparan (García, 2000; Holm - Nielsen *et al.*, 2005).

Cuadro 23: Porcentaje de matrícula de los SES privados en 1995 y 2002

1	(40% - 65%)*	República Dominicana, El Salvador, Colombia, Brasil, Chile y Paraguay
2	(30% - 40%)	Perú, Nicaragua y Venezuela
3	(20% - 30%)	Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Méjico
4	(10% - 20%)	Honduras
5	(< 10%)**	Bolivia, Panamá, Uruguay y Cuba

* Holm - Nielsen *et al.*, amplía el rango del grupo 1 (de 40% a 75%), probablemente porque algunos de los SES de este grupo ya superaban en el año 2002 el 65%

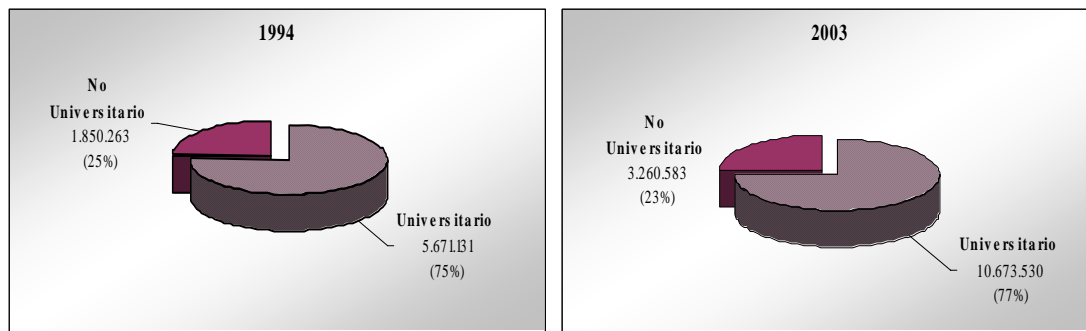
** Países con sector privado incipiente o inexistente (este último es el caso de Cuba)

Fuente: Elaborado a partir de García (2000) y Holm - Nielsen et al. (2005)

El Cuadro 23 permite apreciar que las clasificaciones son prácticamente iguales. Así, los países que conforman los grupos de la clasificación de García (2000) para 1995, coinciden con los países en la clasificación que ofrece Holm - Nielsen *et al.* (2005) para 2002. A su vez, ambos resultados concuerdan con los obtenidos en el Gráfico 7 para el año 1994. Estos indicadores muestran que la concentración de la matrícula en el sector privado ha alcanzado, al menos hasta el año 2002, su punto máximo, no mostrando, a excepción del grupo 1, grandes cambios en términos de participación entre 1995 y 2002. Sin embargo, Rama (2006a) afirma que los resultados del periodo 1994 - 03 hacen suponer un crecimiento del sector privado frente al sector público.

La diferenciación de las IES entre los subsectores universitario y no universitario constituye otra de las características dominante en casi todos los países de la región (Rama, 2006a). Retomando las 5.438 instituciones registradas en 1994, un 15 % eran universidades (812) y el restante 85% (4.626) eran IES no universitarias⁷⁹ (Rama, 2002). Esta distribución prácticamente se mantiene en 2002, donde el 16% son IES universitarias y el 84% son IES no universitarias (García, 2005b). En el periodo 1994 - 03 la matrícula de educación superior se concentraba en el sistema universitario en un 76%, restando un 24% de la matrícula atendida por el sistema no universitario (Rama, 2006a). Al igual que hicimos con la matrícula por sector, presentamos en el Gráfico 8 la matrícula por subsector para los años 1994 y 2003.

⁷⁹ En general, la mayor proliferación institucional se produce en el nivel de instituciones no universitarias y dentro del sector privado (Brunner *et al.*, 2005).

Gráfico 8: Distribución de la matrícula por subsector

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2006)

Estos resultados reflejan el reducido peso que ha tenido el subsector no universitario en la atención de la demanda ya que los porcentajes de ambos años difieren únicamente en dos puntos, lo que indica una tendencia estable a lo largo del periodo analizado. Rodríguez (2006) apunta algunos factores que inciden negativamente en la expansión de este subsector, como son la baja articulación con otras instituciones, la dificultad de los egresados para continuar su formación, marcadas diferencias salariales entre egresados de instituciones universitarias y no universitarias, y el escaso desarrollo de procesos de evaluación y acreditación que garanticen calidad de la formación recibida. En este caso podríamos estar en presencia de la situación expuesta por Brunner (1994), donde el prestigio tradicional de las universidades sigue teniendo un peso significativo en la elección de la institución por parte de los estudiantes.

La expansión de la educación superior a partir de mediados de siglo generó una mayor necesidad por contar con recursos humanos necesarios para hacer frente a ese crecimiento. Esta demanda de docentes se multiplicó por 28, pasando de unos 25 mil en 1950, a algo más de 700.000 en 1994, concentrados en un 72% en el sector público. Este crecimiento se produjo sin un aumento simultáneo de la capacidad de formación de profesores (Tunnermann, 2000).

Así, aproximadamente el 70% de los docentes universitarios de la región tiene formación de licenciatura, mientras el 20% cuenta con formación a nivel de postgrado. Sólo un pequeño porcentaje, en torno a un 10%, combina actividades de docencia y de investigación, concentrados principalmente en países como Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela (García, 1998; Yarzabal, 2000). Brasil es el país que cuenta con una elevada plantilla docente con formación de doctorado (más del 75% del personal docente).

3.3. CATEGORIZACIÓN DE LOS SES LATINOAMERICANOS

De lo analizado a lo largo de este capítulo se pueden extraer dos conclusiones que podrían considerarse complementarias. Por una parte, los SES latinoamericanos han estado sometidos a circunstancias políticas, económicas y sociales similares, lo que ha permitido detectar pautas comunes en su evolución y respuestas similares a las demandas de la sociedad. Sin embargo, por otra parte, la región analizada es tan extensa y el número de países que comprende tan grande, que, al mismo tiempo, las circunstancias individuales que afectan a cada SES han provocado diferencias significativas en su composición y funcionamiento. Por ello, varios autores han tratado de agrupar, dentro de ALC, a aquellos SES que presentan características similares.

Los trabajos más conocidos son los de Brunner (1994) y García (2002a). Ambas clasificaciones se exponen a continuación con el fin de tener una panorámica más detallada de los SES latinoamericanos. Asimismo, tales clasificaciones constituyen el punto de partida del análisis empírico de este trabajo, donde, como se verá en el próximo capítulo, también se realizará una categorización de los SES latinoamericanos, aunque en nuestro trabajo se tomarán en consideración un mayor número de variables, destacando aquellas de carácter financiero que han sido ignoradas por los estudios previos.

El Cuadro 24 y la Figura 15 muestran la agrupación de los SES, según Brunner (1994), en seis categorías en función de su tamaño y grado de complejidad.

Cuadro 24: Clasificación de los SES latinoamericanos (1994)

GRUPO	PAÍSES	DIMENSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL
A. GRAN TAMAÑO Y COMPLEJIDAD	Argentina, Brasil y Méjico	Matrícula superior a un millón de estudiantes y con 500 o más IES, fuertemente diferenciadas
B. TAMAÑO MEDIO Y AVANZADA MASIFICACIÓN	Perú, Colombia y Venezuela	Matrícula superior a 500.000 estudiantes Base institucional menos compleja y grados relativamente avanzados de masificación
C. TAMAÑO MEDIANO Y MASIFICACIÓN MODERADA	Chile, Cuba y Ecuador	Matrícula de 200.000 - 300.000 alumnos
D. TAMAÑO PEQUEÑO - MEDIANO Y MASIFICACIÓN MODERADA	Bolivia, El Salvador Guatemala y República Dominicana	Matrícula de 50.000 - 150.000 alumnos Grado de masificación moderado y tasas de escolarización del 15 - 20% Base institucional relativamente sencilla, con menos de 10 universidades oficiales
E. TAMAÑO PEQUEÑO CON ALTAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN	Costa Rica, Panamá y Uruguay	Matrícula de 50.000 - 75.000 alumnos Tasa de escolarización entre el 20% y el 30% Base institucional simple y homogénea, predominando el nivel universitario oficial
F. TAMAÑO PEQUEÑO CON BAJAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN	Honduras, Nicaragua y Paraguay	Matrícula inferior a 50.000 alumnos Tasa de escolarización inferior o igual al 20% Su base institucional es simple y poco diversificada, con menos de 10 universidades, existiendo unas pocas oficiales que concentran la mayoría de la matrícula

Fuente: Elaboración propia a partir de Brunner (1994)

Entre los SES de “*gran tamaño y complejidad*” se encuentran Argentina, Brasil y Méjico, países que cuentan con una matrícula que supera el millón de estudiantes y con una base institucional con más de 500 IES fuertemente diferenciadas según niveles, sectores, categorías y modalidades de dependencia administrativa. El más avanzado en su proceso de masificación y el más diversificado en cuanto a su base institucional es el SES argentino. Desde el punto de vista de la composición de la matrícula, los sistemas de Argentina y Méjico son predominantemente públicos, mientras que el sistema brasileño es de predominio privado. Estos sistemas reúnen aproximadamente un 55% del total de la población estudiantil regional y gastan, conjuntamente, cerca del 75% de los recursos públicos invertidos anualmente por los gobiernos en educación superior.

En los SES de “*tamaño mediano - grande y avanzada masificación*”, se encuentran Colombia, Perú y Venezuela con una matrícula de 500 mil o más estudiantes y con una base institucional menos compleja y grados relativamente avanzados de

masificación. Estos sistemas reúnen un cuarto de la matrícula regional y participan en alrededor de un 15% del gasto total anual en educación superior.

Chile, Cuba y Ecuador conforman sistemas de “*tamaño mediano y masificación moderada*” que cuentan con una matrícula que se sitúa entre 200 mil y 300 mil alumnos. Mientras en Chile la matrícula es predominantemente privada, en el caso de Cuba ésta es pública, al igual que Ecuador pero con un significativo número de instituciones privadas. Los tres sistemas considerados representan el 10% de la matrícula regional y el 7% del gasto corriente anual. Estos resultados indican que las tres primeras categorías (Grupo A, B y C) concentran el 90% de la matrícula regional y el 97% del gasto anual en educación superior.

Los sistemas de “*tamaño pequeño - mediano y masificación moderada*” son Bolivia, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Concentran una matrícula que oscila entre 50 mil y 150 mil alumnos. Son sistemas con una base institucional relativamente sencilla, con un número menor a 10 universidades oficiales y la mayor parte de la matrícula concentrada en ese sector. Poseen un grado de masificación moderado, con tasas de escolarización de entre 15% y 20%. Mientras los sistemas de República Dominicana y El Salvador son de matrícula predominantemente privada, con un significativo número de instituciones de esa naturaleza, los dos restantes son de predominio público.

Pertenecen al quinto grupo los SES de Costa Rica, Panamá y Uruguay. Son “*sistemas pequeños con altas tasas de escolarización*”. La matrícula se ubica entre 50 mil y 75 mil alumnos con tasas brutas de escolarización que oscilan entre 20% y 30%. Cuentan con una base institucional simple y homogénea con neto predominio del nivel universitario y dentro de éste de las universidades oficiales.

En el último grupo se consideran los sistemas de “*tamaño menor con tasas bajas de escolarización*”. En este grupo se localizan Honduras, Nicaragua y Paraguay que cuentan con una matrícula inferior a 50 mil estudiantes y tasas de escolarización inferiores alrededor de un 10%. Todos tienen una base institucional simple y poco diversificada con una o unas pocas instituciones públicas que concentran la mayoría de la matrícula.

En la Figura 15 se aporta el mapa territorial de ALC, el cual permite apreciar con mayor claridad la ubicación de los SES latinoamericanos dentro de sus respectivos grupos de clasificación.

Figura 15: Clasificación de los SES Latinoamericanos (1994)



Como se deduce de lo anterior, el tamaño es un criterio clave en la clasificación de Brunner (1994) para agrupar a los SES de ALC. En este sentido, García (2002a) también realiza una categorización de los SES latinoamericanos atendiendo al número de estudiantes, muy similar a la realizada por Brunner (1994). En el Cuadro 25, se

muestran las clasificaciones de ambos autores con el fin de detectar las similitudes y diferencias en la agrupación de los SES de la región.

Cuadro 25: Clasificación de los SES de ALC a partir del número de estudiantes

García (2002a)	Países	Brunner (1994)	Países
Megasistemas (> 1.000.000)	<i>Argentina, Brasil y México</i>	SES de gran tamaño y complejidad (> 1.000.000)	<i>Argentina, Brasil y México</i>
Sistemas grandes (500.000 - 1.000.000)	<i>Colombia, Perú y Venezuela</i>	SES de tamaño medio y avanzada masificación (500.000 - 1.000.000)	<i>Colombia, Perú y Venezuela</i>
Sistemas medianos (150.000 - 500.000)	<i>Bolivia, Chile, Cuba y Ecuador</i>	SES de tamaño mediano y masificación moderada (300.000 - 500.000)	<i>Chile, Cuba y Ecuador</i>
Sistemas pequeños (< de 150.000)	<i>Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay</i>	Aquí Brunner distingue 3 grupos diferentes en función del grado de masificación y de las tasas brutas de escolarización (< de 150.000)	<i>Bolivia, El Salvador, Guatemala y República Dominicana</i>
			<i>Costa Rica, Panamá y Uruguay</i>
			<i>Honduras, Nicaragua y Paraguay</i>

En ambas clasificaciones los dos primeros grupos coinciden en la composición de países, detectándose ciertas diferencias a partir del tercer grupo. La principal diferencia en dicho grupo reside en la consideración de Bolivia entre los sistemas medianos por parte de García (2002a). La explicación de tal divergencia habría que buscarla en el lapso de tiempo que transcurre entre ambos trabajos que podría haber posibilitado el salto del SES boliviano por encima de los 150.000 estudiantes. García cuenta con un cuarto grupo con SES cuya matrícula no supera los 150.000 estudiantes. Para Brunner, éste estaría dividido en tres subgrupos, coincidiendo con los países y con el rango de matrícula. Por tanto, la consideración del tamaño de la matrícula como criterio de clasificación determina las grandes similitudes entre las clasificaciones.

En definitiva, la diversificación institucional generó la transformación del modelo universitario tradicional donde predominaban las universidades públicas, a un modelo conformado por instituciones públicas y privadas, universitarias y no universitarias. Autores como Brunner y García han utilizado el número de estudiantes como criterio de clasificación de los SES latinoamericanos. A partir de estas clasificaciones, desarrollamos en el capítulo cuarto una nueva categorización de los SES latinoamericanos mediante la aplicación de técnicas estadísticas que permitirán agrupar los SES que comparten características similares.

CAPÍTULO 4: CATEGORIZACIÓN DE LOS SES LATINOAMERICANOS: LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD Y EL ESFUERZO FINANCIERO

1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO
2. VARIABLES UTILIZADAS
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN
4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los SES latinoamericanos han surgido y se han desarrollado en contextos políticos, sociales y culturales distintos, lo que ha provocado la aparición de grandes brechas y diferencias entre ellos. No obstante, también se han visto afectados por circunstancias y procesos similares, tal y como se mostró en el capítulo anterior al analizar las etapas que definieron su evolución. Así, la crisis económica de los ochenta provocó en los noventa el estancamiento de la mayoría de los sistemas universitarios y, por tanto, cierto deterioro de la calidad en cuanto a criterios de eficacia, eficiencia y equidad. Algunos de los síntomas de tal deterioro, comunes a todos los países de la región, son: la escasa formación de los docentes, la lenta actualización de los contenidos curriculares, la dotación insuficiente de infraestructuras y equipamientos adecuados, o la reducida utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Otro aspecto que ha caracterizado a la mayoría de los sistemas universitarios latinoamericanos ha sido la lenta respuesta del sector público al incremento de la demanda, permitiendo la expansión de instituciones privadas cuya calidad no siempre está controlada. Unido a esto, el uso inadecuado de los recursos públicos no ha contribuido a una mejora en las condiciones de acceso de determinados sectores sociales a la educación superior. Así, existen evidencias de que reducidos sectores pertenecientes a las clases medias y altas de la sociedad llenan las aulas universitarias, recibiendo una formación de la que queda excluida la gran mayoría de la población (Muñoz, 2000; Rama, 2004)⁸⁰.

Algunos de los procesos que afectan a los SES latinoamericanos también han sido comunes a los sistemas de los países OCDE. Así, el Banco Mundial (1995) reconoce que el sector está en crisis no sólo en esta región, sino en todas las partes del mundo, ya que la educación superior depende ampliamente de la provisión de fondos públicos en un contexto de estrictas restricciones fiscales. Tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo están peleando contra el desafío de preservar o mejorar la calidad de su educación superior, lo que implica un particular esfuerzo por evitar la caída del gasto por estudiante.

⁸⁰ En particular, Rama (2004) afirma que los niveles de inequidad en la educación en AL no están localizados en la educación primaria (con niveles equiparables a los estándares de los países desarrollados) ni secundaria, sino principalmente en la educación superior donde por cada 3 estudiantes del quintil V (quintil de ingresos altos) se encuentra sólo uno del quintil I (quintil de ingresos bajos).

Las circunstancias y proceso descritos han provocado que algunos de los SES latinoamericanos respondan con una misma estrategia o adopten actitudes similares ante el horizonte que se avecina, aproximándose en sus rasgos básicos. Como ya se puso de manifiesto en el capítulo anterior, durante la última década, algunos autores (Brunner, 1994; García, 2002a) han realizado estudios de clasificación de los SES latinoamericanos atendiendo a variables tales como su tamaño y grado de complejidad, permitiendo así su caracterización.

Siguiendo la experiencia de dichos autores, en este capítulo se aplican técnicas estadísticas con el objeto de agrupar los SES latinoamericanos en función de características comunes. Para ello, en el primer apartado de este capítulo se realiza un análisis descriptivo de tales características, centrando el estudio en tres aspectos: la expansión de la demanda, la oferta y la inversión en educación superior. En un segundo apartado se definen detalladamente las variables que serán utilizadas en el análisis estadístico. A continuación se aplican los análisis cluster y discriminante con el fin de clasificar los SES atendiendo a diversos criterios que permitan distinguir aquellos con características similares. Finalmente, se discuten los resultados obtenidos, comparándolos con los de los trabajos previos.

1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

En este apartado se pretende sintetizar los principales rasgos que actualmente caracterizan a los SES latinoamericanos. A diferencia del capítulo anterior donde se realizaba un análisis dinámico y regional de estos aspectos, en este capítulo se aplica un análisis estático y comparado a nivel nacional de la situación de cada SES. Para ello, en primer lugar se estudia la demanda de la educación superior en general y de la universitaria en particular. Seguidamente, se describe la oferta, centrándose en el número de instituciones y de docentes con los que cuentan los SES. En un tercer punto, se analiza la financiación de la educación superior con el objetivo fundamental de determinar si se han adoptado medidas financieras siguiendo las recomendaciones de “diversificación de recursos” propuestas por diversos organismos internacionales (OCDE y UNESCO).

Para el desarrollo de este epígrafe, se ha utilizado información obtenida de diversas fuentes estadísticas (Ministerios de Educación de los respectivos países, Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, IESALC y OCDE, entre otros), que se irán citando con

detalle a medida que se introduzcan las correspondientes variables. A su vez, dichas variables serán utilizadas para el análisis cluster que se realiza en el siguiente apartado. La información se ha referido siempre que ha sido posible al año académico 2002-03, por tratarse del último en que se disponía de un mayor número de datos para la mayoría de los países que integran la región de AL.

1.1. DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Con el fin de contextualizar el comportamiento de la demanda y las oportunidades de acceso a la educación superior y universitaria se analiza la matrícula, tanto pública como privada, y las tasas brutas de escolarización en este nivel educativo.

1.1.1. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: NATURALEZA Y NIVEL

La región de América Latina está conformada por 19 países cuyos SES registraron en 2002 - 03 una matrícula superior a los 12 millones de estudiantes (Cuadro 26), acaparando tres países el 61% de los estudiantes de la región, países que superan los 2 millones de estudiantes (Argentina y México) e, incluso, los 3 millones (Brasil).

Con respecto al carácter de dicha matrícula, la mayoría de los SES concentran su demanda en el sector público, que en término medio acoge al 61% de los estudiantes. No obstante, esta cifra es inferior a la media correspondiente para los países de la OCDE (73%), lo que indica una mayor tendencia hacia la privatización de la educación superior en los países latinoamericanos.

Además, se observan realidades muy distintas. Así, de los trece países para los cuales se dispone de información, ocho cuentan con SES “predominantemente públicos”, es decir, el grueso de los estudiantes se encuentra inscrito en instituciones públicas. Como se puede apreciar en el Cuadro 26, esta concentración de la matrícula llega a representar porcentajes considerablemente elevados en Argentina (78,79%), Panamá (88%) y Uruguay (89%). El caso de Cuba es particularmente especial, ya que, debido a las peculiaridades de su régimen político, su SES está compuesto únicamente por universidades públicas y no ha tendido a la diversificación institucional que ha caracterizado a la mayoría de los SES latinoamericanos. El caso contrario lo representan Brasil, Chile y El Salvador, que muestran una elevada participación del sector privado (más de un 65%).

Cuadro 26: Matrícula en educación superior según sector (2002-03)

PAÍS	MATRÍCULA			Tasa bruta de escolarización (TBE) (%)
	Total	Pública (%)	Privada (%)	
Argentina	2.026.735	78,79	21,21	59,8
Bolivia	311.015	...	...	39,4
Brasil	3.579.252	30,22**	69,78**	21
Chile	521.609	27,51	72,49	42,4
Colombia	989.745	42	58	24
Costa Rica	77.283	70	30	19
Cuba	235.997	100	0	34
El Salvador	113.366	31	69	17
Guatemala	111.739	...	...	9
Honduras*	96.612	...	...	15
Méjico	2.236.791	67	33	22
Nicaragua	100.363	59	41	18
Panamá	117.601	88	12	43
Paraguay	146.892	41*	59*	27
Perú	831.345	75*	25*	32
República Dominicana	286.954	...	...	34
Uruguay	98.520	89	11*	37
Venezuela	983.217	...	...	40
América Latina	12.865.036	61	39	29,6
Países OCDE ⁽¹⁾	...	73	27	69

... Sin datos

* Datos correspondientes al periodo 2001- 02

** Ministerio de Educación, Censo de Educación Superior (matrícula total 2002 - 03:3.479.913)

(1) Se considera la media de los países de la OCDE. Méjico pertenece a este grupo

Fuente: Banco Mundial; Estadísticas de Educación (EdStats) y OCDE (2005)

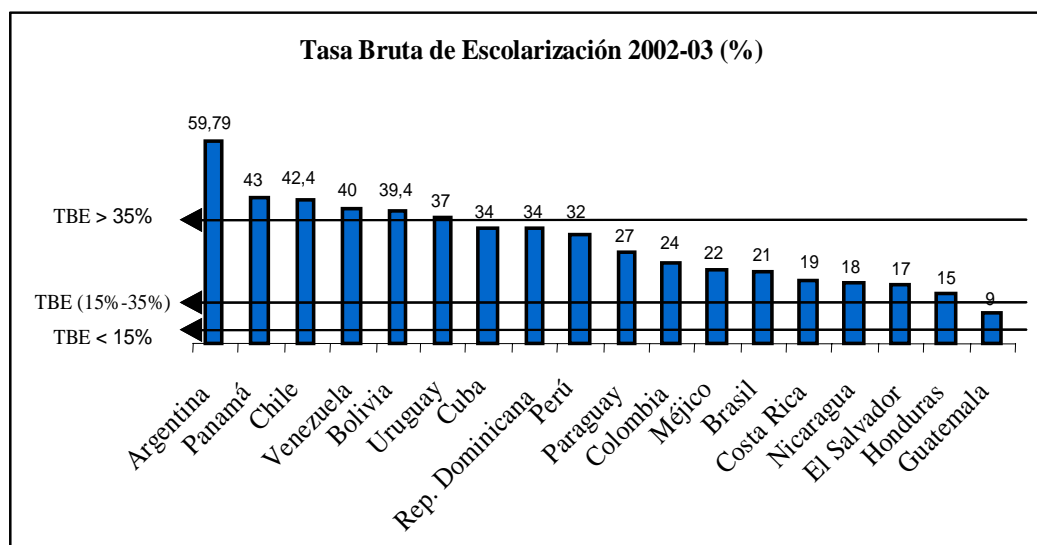
El Cuadro 26 también muestra como la tasa bruta de escolarización (TBE) promedio de la OCDE (69%) es muy superior a la media regional (29,6%), así como a las tasas mostradas por cada país en particular. Como se vio en el primer capítulo, este indicador fue utilizado por Trow⁸¹ para proponer una clasificación de los SES latinoamericanos según modelos de acceso a la educación superior. Recordemos que dicha clasificación agrupa los SES en tres categorías: aquellos que cuentan con un modelo universal, cuyo porcentaje de escolarización supera el 35%, un segundo grupo donde opera el modelo de masas, con porcentajes que oscilan entre el 15% y el 35%, y, por último, el tercer grupo considerado un modelo de elite, donde el porcentaje se coloca por debajo del 15%⁸².

⁸¹ Los modelos de acceso propuestos por Trow se citan en Brunner *et al* (2005) y García (2002a).

⁸² Brunner *et al.* (2005) redefine los umbrales propuestos por Trow distinguiendo una fase de masificación compuesta por tres etapas de crecimiento: Inicial (14%-33%), Intermedia (34%-50%) y Avanzada (51%-74%), y una fase superior de universalización (superior al 75%). Esta categorización sería más acorde con los modelos de acceso a la educación superior existentes en los países desarrollados. Siguiendo esta nueva clasificación, la OCDE se ubicaría en la fase de masificación final, mientras AL se encontraría aún en la fase inicial.

Siguiendo dicha categorización, el Gráfico 9 agrupa a los SES latinoamericanos según su modelo de acceso. Se comprueba que sólo seis países reflejan una TBE superior al 35% (Argentina, Bolivia, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela), por tanto, tendrían un modelo universal. En el extremo opuesto, Guatemala muestra la TBE más baja (9%). Cabe mencionar que, pese a que Argentina, Méjico y Brasil son los países con mayor volumen de estudiantes de nivel superior, sólo Argentina presenta una elevada tasa de escolarización (59,79%), muy superior a la registrada por Méjico y Brasil (22% y 21%, respectivamente).

Gráfico 9: SES según modelo de acceso (2002-03)



Los SES se encuentran divididos en dos subsistemas: el universitario y el no universitario. Las diferencias fundamentales entre ambos radican en la duración de los estudios (programas con duración larga o corta) y la orientación educativa (programas más académicos y profesionales o más técnico - vocacionales). Por lo general, esta división se halla recogida en la *Internacional Standard Classification of Education* (ISCED o “CINE” en su traducción al castellano⁸³).

Independientemente de la naturaleza dual o unitaria, la CINE distingue para la mayoría de los SES dos ciclos: el primer ciclo, conformado por programas académicos (Nivel 5-A) y vocacionales (Nivel 5-B), y el segundo, integrado por programas que otorgan una calificación de investigación de alto nivel (Nivel 6), dentro de los cuales se consideran los programas de postgrado.

⁸³ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) fue concebida por la UNESCO a principios de los años setenta como un instrumento idóneo para la presentación de estadísticas de educación en los distintos países y en un plano internacional (UNESCO, 1997).

El Cuadro 27 recoge la distribución porcentual de la matrícula en los niveles de educación superior definidos en la CINE. Si bien existen grandes diferencias entre SES, las preferencias de los estudiantes se inclinan a favor de los programas de nivel 5-A. Así, todos los países de la región (excepto Perú) concentran más del 60% de su matrícula en el sistema universitario. En Perú, por el contrario, la distribución de la matrícula en ambos sistemas es muy similar. Se puede apreciar que la matrícula en el Nivel 6 (programas de postgrado) es bastante reducida en la región, no superando en el periodo analizado el 9% de la matrícula total. En su mayoría, estos programas son impartidos por instituciones universitarias de carácter público.

Mientras el promedio regional de América Latina es muy dispar entre niveles (el 84% se concentra en el nivel 5-A), los países OCDE muestran una distribución de la matrícula muy igualada⁸⁴.

⁸⁴ Otra diferencia hace referencia al carácter público o privado de las instituciones que imparten este tipo de formación. Así, la CEPAL analiza el comportamiento regional de los programas a partir de la información de seis países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay). Con excepción de Uruguay y Argentina, donde el Estado juega un rol central en la provisión de educación superior, los resultados muestran que la matrícula privada en programas CINE 5-A excede el promedio de los países de la OCDE (12%). Algo similar ocurre con los programas CINE 5-B, aunque en éstos se observa una mayor dispersión en lo que corresponde a la provisión privada, que va desde el 5% en México al 87% en Chile (CEPAL / UNESCO, 2004).

Cuadro 27: Matrícula en educación superior según ciclo y nivel (2002-03)

PAÍS	PRIMER CICLO (%)		SEGUNDO CICLO (%)
	Nivel 5 - A	Nivel 5 - B	Nivel 6
Argentina	74	26	-
Bolivia	91	7	2
Brasil	100	0	x
Chile	83	17	-
Colombia	75	19	6
Costa Rica	85	15	-
Cuba	99	n.a.	1
El Salvador	76	15	9
Guatemala	95	5	n.a.
Honduras	93	5	2
Méjico	97	3	-
Nicaragua	95	5	n.a.
Panamá	86	14	-
Paraguay	79	21	...
Perú	54	46	...
República Dominicana	91	8	1
Uruguay	76	24	...
Venezuela	62	34	4
América Latina	84	15	1
Países OCDE ⁽¹⁾	49,8	50,2	...

... Sin datos

- Nula o insignificante

x. Se incluye en columna “nivel 5-A” y corresponde al periodo 2001-02 (Brunner *et al.*, 2005)

n.a. No aplicable

(1) Se considera la media de los países de la OCDE. Méjico pertenece a este grupo

Fuente: UNESCO (2005) y OCDE (2005)

1.1.2. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

Dado que el objeto de este trabajo es evaluar los modelos de financiación utilizados para asignar los recursos públicos a las universidades, consideramos en este apartado la demanda universitaria como factor condicionante en la determinación de dicho recursos.

En el Cuadro 28 se aporta información referida a la matrícula universitaria registrada para el periodo 2002-03 en ambos sectores (público y privado). Al igual que sucedía en educación superior, en educación universitaria predomina la matrícula en las instituciones públicas que concentran más del 64% de los estudiantes (5.878.099 estudiantes), siendo atendido el restante 36% por el sector privado (3.339.735 estudiantes). Sin embargo, un pequeño número de países cuenta con una mayor

participación del sector privado; Brasil, Chile⁸⁵, El Salvador, Nicaragua y Paraguay tienen más del 55% de la matrícula concentrada en este sector.

Cuadro 28: Matrícula universitaria según sector (2002-03)

PAÍS	Públicas	%	Privadas	%	Total
Argentina ^(a)	1.235.957	86	196.102	14	1.432.059
Bolivia ^(a)	240.428	83	49.995	17	290.423
Brasil ^(a)	915.902	36	1.234.757	64	2.150.659
Chile ^(a)	243.593	66	125.740	33	369.333
Colombia ^(k)	299.448	46	343.741	54	643.189
Costa Rica ^(f)	...	...	...	...	154.972
Cuba ^(a)	193.213	100	0	0	193.213
Ecuador ⁽ⁱ⁾	237.134	74	83.591	26	320.725
El Salvador ^(a)	30.597	29	75.292	71	105.889
Guatemala ^{(m)*}	99.315	65	53.477	35	152.792
Honduras ^(h)	91.507	81	21.361	19	112.868
México ^(b)	1.247.725	72	618.091	28	1.865.816
Nicaragua ^{(j)**}	45.029	42	23.142	58	68.171
Panamá ^(c)	103.368	88	14.256	12	117.624
Paraguay ^(g)	30.643	43	40.184	57	70.827
Perú ^(l)	263.890	58	184.522	42	448.412
República Dominicana ^(d)	134.625	47	149.877	53	284.502
Uruguay ^(a)	71.110	88	9.255	12	80.365
Venezuela ^{(e)*}	394.615	77	116.352	23	510.967
América Latina ^(l)	5.878.099	64	3.339.735	36	9.217.834

... Sin datos

*Datos del periodo 2000 – 01

** Datos del periodo 2003 - 04

(1) Se consideran los países con cifras completas a efectos del ajuste de porcentajes

Fuentes:

(a) Ministerios de Educación

(b) Secretaría de Educación Pública (SEP), Principales Cifras 2002 – 03

(c) Contraloría General de la República. Panamá en Cifras: Años 1999 - 03, Dirección de Estadística y Censo

(d) SEESCYT, Informe General de la educación superior (www.seescyt.gov.do)

(e) Consejo Nacional de Universidades (CNU), Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)

(f) Brenes (2003)

(g) Martín (2004)

(h) Dirección de Educación Superior / DIP-UNAH 2003

(i) Universidad del Azuay (2004) (www.uazuay.edu.ec)

(j) Consejo Nacional de Universidades (CNU), Estadística 2003

(k) ICFES: Estadísticas de la Educación Superior 2002, Subdirección de Monitoreo y Vigilancia

(l) Asamblea Nacional de Rectores, Dirección de Estadística e Informática 2002

(m) Sol (2003)

⁸⁵ Chile no responde a dicho porcentaje debido a que el Compendio Estadístico del Ministerio de Educación incluye a 9 universidades privadas tradicionales (anteriores a 1981) con dependencia gubernamental, es decir, son financiadas por el gobierno. Por esta razón la matrícula de estas universidades aparece contemplada en la columna de “públicas”. No obstante, según las estadísticas del Banco Mundial, la participación de las instituciones privadas en la matrícula total representó un 72,49% en el periodo 2002-03.

1.2. OFERTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La expansión de la demanda regional experimentada en los últimos años ha obligado a los países a reestructurar sus SES. A medida que crecía la demanda, las necesidades de recursos materiales y humanos eran cada vez mayores, obligando a la oferta educativa (instituciones, docentes y programas académicos) a enfrentarse a constantes procesos de cambio a fin de responder a las necesidades de la población. Como se vio en el capítulo anterior, el número de estudiantes de educación superior registrado en la región pasó de 276.000 a mediados de la década de los cincuenta a más de 12 millones en la actualidad. Para absorber este crecimiento las instituciones universitarias aumentaron en ese mismo periodo de 75 a más de 1.500.

Debido a las crisis económicas que afectaron a muchos de los países de América Latina a partir de la década de los ochenta, esta expansión no siempre se financió con recursos públicos. Esto llevó a la mayoría de los países a fomentar y promover el crecimiento de las instituciones privadas (tanto universitarias como no universitarias). Hasta hoy el crecimiento del número de universidades privadas ha sido muy acelerado, mientras las universidades públicas, si bien suelen atender a la mayor parte de la matrícula en este sector, se han estancado.

Seguidamente se ofrecen algunas cifras que describen el estado de la oferta universitaria en AL, en particular, el número de instituciones universitarias, el promedio de estudiantes por institución y el número de profesores que atienden a los estudiantes que ingresan en el sistema universitario.

1.2.1. INSTITUCIONES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Al igual que sucedía con la demanda, la oferta universitaria refleja grandes diferencias para los países de AL. En el Cuadro 29 se aporta el número total de instituciones que conforma el sistema universitario⁸⁶, así como la participación de los sectores público y privado. Como se puede apreciar, el total de universidades en la región superaba las 1.422 en 2002-03, concentrándose el 63% en cuatro países: Argentina, Brasil, Colombia y México, este último con más de 500 universidades. Los quince países restantes no llegan a contar con más de 75 instituciones.

⁸⁶ Los sistemas universitarios a su vez pueden estar conformados por instituciones de diferente denominación: universidades y centros universitarios (Brasil) o universidades e institutos universitarios (Argentina), etc., sin embargo, el cuadro sólo contempla las universidades existentes a efectos de las comparaciones e información disponible para todos los países.

A excepción de Venezuela, donde el número de instituciones de ambos sectores tiende a igualarse, en el resto de países más del 50% de las universidades pertenecen al sector privado. Como ya se mencionó, el SES cubano solamente cuenta con instituciones públicas.

Cuadro 29: Instituciones del sistema universitario según sector (2002 - 03)

PAÍS	Públicas	%	Privadas	%	Total
Argentina ^(a)	38	48	41	52	79
Bolivia ^(a)	12	24	39	76	51
Brasil ^(a)	78	48	84	52	162
Chile ^(a)	25	40	38	60	63
Colombia ^(a)	46	44	59	56	105
Costa Rica ^(f)	4	8	48	92	52
Cuba ^(k)	11	100	0	0	11
Ecuador ^(h)	27	46	32	54	59
El Salvador ^(a)	1	4	25	96	26
Guatemala ^(f)	1	10	9	90	10
Honduras ⁽ⁱ⁾	3	33	6	67	9
México ^(b)	167	30	388	70	555
Nicaragua ^{(j)**}	4	11	33	89	37
Panamá ^(c)	4	17	20	83	24
Paraguay ^(g)	4	18	18	82	22
Perú ^(a)	33	44	42	56	75
República Dominicana ^(d)	6	17	29	83	35
Uruguay ^(a)	1	20	4	80	5
Venezuela ^{(e)*}	21	50	21	50	42
América Latina	486	34	936	66	1.422

* Datos 2000-01

** Datos 2003-04

Fuentes:

(a) Ministerios de Educación

(b) Secretaría de Educación Pública (SEP); Directorio de Instituciones de Educación Superior

(c) Contraloría General de la República Panamá en Cifras: Años 1999-03, Dirección de Estadística y Censo

(d) SEESCYT, Informe General de la educación superior (www.seescyt.gov.do)

(e) Consejo Nacional de Universidades (CNU), Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)

(f) Alarcón y Luna (2003)

(g) Martín (2004)

(h) Rojas (2003)

(i) Dirección de Educación Superior / DIP - UNAH 2003

(j) Consejo Nacional de Universidades (CNU), Catálogo de instituciones de Educación Terciaria de Nicaragua 2003 y Universidades

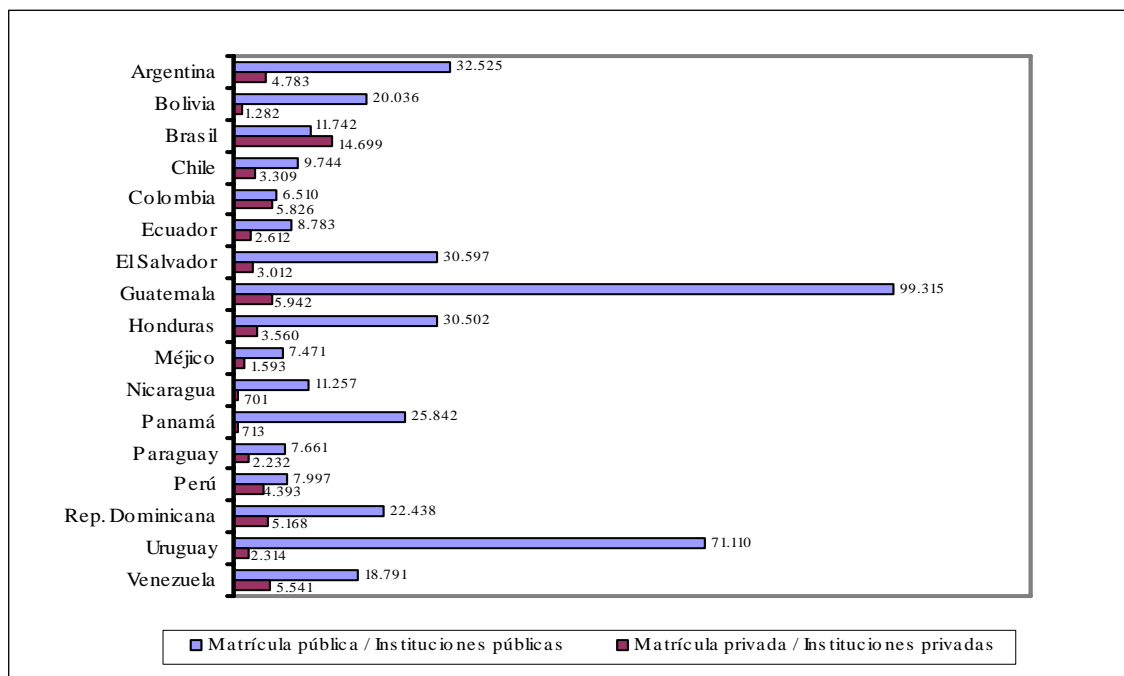
(k) Santos, Alpízar y León (2004)

A partir de la matrícula universitaria (Cuadro 28) y del número de universidades (Cuadro 29), se ha procedido a calcular el número medio de estudiantes por institución para los distintos sectores (Gráfico 10). De forma global, cada una de las 1.422 instituciones universitarias acoge a 6.482 estudiantes. Si este análisis se realiza para

cada subsector (público y privado), se puede observar como en todos los países, con excepción de Brasil y Colombia, la relación “Matrícula pública / Instituciones públicas” es muy elevada en comparación con la “Matrícula privada / Instituciones privadas”. Brasil es el único país donde el número medio de estudiantes en una universidad privada supera en 1,25 veces la matrícula de una universidad pública. En Colombia, por su parte, la diferencia de estudiantes que acoge una universidad pública con relación a una privada es de casi un 12%.

Por tanto, este indicador, número medio de estudiantes por institución, permite determinar el grado de masificación de la educación universitaria. Así, en Argentina, El Salvador, Guatemala⁸⁷, Honduras y Uruguay la concentración de los estudiantes en las instituciones públicas es muy elevada en comparación con la del resto de países. Por el contrario, si se hace referencia a las universidades privadas, el grado de masificación es bastante discreto (sólo Brasil supera los 14.000 estudiantes por institución). Por tanto, se puede deducir que una institución pública en los SES latinoamericanos tiende a concentrar un alto volumen de estudiantes, mientras que en una institución privada este volumen es más reducido.

Gráfico 10: Número medio de estudiantes por institución universitaria según sector (2002-03)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Cuadro 28 y Cuadro 29

⁸⁷ En Guatemala, en el curso 2002-03 sólo existía una universidad pública que acogía a más de 90.000 estudiantes.

1.2.2. CAPACIDAD DOCENTE EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Los recursos humanos constituyen una parte fundamental de la oferta universitaria. El Cuadro 30 muestra el número de docentes que trabajan en los SES y en los sistemas universitarios regionales, sin tener en cuenta su dedicación laboral (jornada completa o parcial). La información fue obtenida de diversas fuentes nacionales, ya que no se cuenta actualmente con estadísticas homogéneas que contengan dicho indicador. Como se puede apreciar, los docentes del SES en el periodo 2002-03 ascienden a 970.000, de los que el 67% desarrolla su actividad en el sistema universitario. Al igual que ocurría con la demanda, aproximadamente el 60% de los docentes se concentra en tres países (Argentina, Brasil y México).

En la mayoría de los SES para los cuales se cuenta con este indicador, más del 55% de los docentes universitarios se encuentra trabajando en instituciones públicas. Es significativo el resultado que se registra en Colombia, El Salvador y República Dominicana donde más del 65% de los docentes está empleado en las universidades privadas. Esta situación responde al crecimiento de la matrícula de educación universitaria en el sector privado (ver Cuadro 30).

Cuadro 30: Docentes del SES y universitario (2002-03)

PAÍS	Docentes en educación superior	Docentes universitarios				
		Total	Universidades públicas		Universidades privadas	
			Nº	(%)	Nº	(%)
Argentina ^(a)	127.077	...	109.545	...	...	...
Bolivia ^(a)	16.262	13.895	8.262	59	5.633	41
Brasil ^(a)	242.475	153.003	82.927	54	70.076	46
Chile ^(a)	37.913	29.790	16.309	55	13.481	45
Colombia ^(b)	83.342	81.008	28.608	35	52.400	65
Cuba ^(a)	44.669	22.000	22.000	100	0	0
El Salvador ^(a)	7.331	6.787	1.879	28	4.908	72
Honduras ^{(c)*}	5.500*	5.425	4.086	75	1.339	25
Méjico ^{(d)**}	231.558	223.868	135.872	61	87.996	39
Nicaragua ^{(e)**}	6.547	2.206	1.876	85	330	15
Panamá ^(f)	8.444	8.444	6.264	74	2.180	26
Perú ^(g)	56.070	34.669	20.035	58	14.634	42
República Dominicana ^(h)	11.111	10.911	2.916	27	7.995	73
Uruguay ^(a)	11.989	9.919	7.968	80	1.951	20
Venezuela ^{(i)*}	68873 ^(b)	49.275	40.755	83	8.520	17
América Latina ^(j)	967.068	651.200	379.757	58	271.443	42

... Sin datos

* Corresponde al periodo 2001-02

**Corresponde al periodo 2003-04

Fuentes:

(a) Ministerios de Educación

(b) ICFES. Estadísticas de la Educación Superior. Sudirección de Monitoreo y Vigilancia, Grupo de Análisis Estadístico

(c) Dirección de Educación Superior/DIP-UNAH 2003

(d) SEP (2004)

(e) Consejo Nacional de Universidades (CNU), Estadística 2003

(f) Contraloría General de la República. Panamá en Cifras: Años 1999 - 03. Dirección de Estadística y Censo

(g) Asamblea Nacional de Rectores, Dirección de Estadística e Informática 2002

(h) SEESCYT. Informe General de la educación superior (www.seescyt.gov.do)

(i) Consejo Nacional de Universidades (CNU), Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)

(j) Se considera en el cálculo la media de los 14 países que cuentan información completa a efectos del ajuste de porcentajes

Un indicador fundamental para medir los recursos destinados a educación es el número medio de alumnos por profesor. En los niveles educativos más elevados, este indicador se usa con frecuencia como una aproximación de calidad, bajo el supuesto de que bajas ratios de alumnos por profesor implican un mejor acceso de los estudiantes a los recursos docentes. Por ello, la disponibilidad de un alto número de profesores para atender la demanda creciente de educación superior es fundamental para mejorar las condiciones de calidad de la enseñanza impartida por las instituciones.

En el Cuadro 31 se muestra la relación alumno - profesor que se ha calculado dividiendo la matrícula de los SES (Cuadro 26) y universitarios (Cuadro 28), entre el número de docentes que atiende la demanda (Cuadro 30). A nivel regional, el número de estudiantes por docente en el SES y universitario es de 13,1 y 11,1 estudiantes, respectivamente. En ambos sistemas la mayoría de los países superan la media regional, lo que puede indicar un cierto deterioro de la calidad para aquellos donde se superan significativamente esas cifras o los 15,4 estudiantes por profesor que constituyen la media para los países OCDE. Se debe añadir que, en la práctica, la relación “alumnos - profesor” se calcula tomando en cuenta alumnos y profesores a tiempo completo, diferente del resultado obtenido dada las dificultades de disponer de los datos por dedicación docente.

El número medio de estudiantes por docente en la educación superior oscila entre los 5 y los 30 estudiantes, situándose en los extremos Cuba y Uruguay con valores de 5,3 y 8,2, respectivamente, frente a Guatemala y República Dominicana con 27,7 y 25,8, respectivamente. Por su parte, en el sistema universitario la relación alumnos - profesor de cuatro países (Colombia, Cuba, México y Uruguay) es de aproximadamente 8 estudiantes, mientras que en Nicaragua y República Dominicana esta relación supera los 25 estudiantes (30,9 y 26,1, respectivamente).

Cuadro 31: Número medio de estudiantes por docente (2002 - 03)

PAÍS	SES ^(a)			Sistema universitario ^(b)		
	Matrícula total	Total Docentes	Relación	Matrícula total	Total Docentes	Relación
	(A)	(B)	C = (A/B)	(A)	(B)	C = (A/B)
Argentina	2.026.735	127.077	15,9	1.432.059	...	...
Bolivia	311.015	16.262	19,1	290.423	13.895	20,9
Brasil	3.579.252	242.475	14,8	2.150.659	153.003	14,1
Chile	521.609	37.913	13,8	369.333	29.790	12,4
Colombia	989.745	83.342	11,9	643.189	81.008	7,9
Costa Rica ⁽³⁾	79.182*	3.874*	20,4	154.072	...	...
Cuba	235.997	44.669	5,3	193.213	22.000	8,8
Ecuador	...	...	...	320.725	...	...
El Salvador	113.366	7.331	15,5	105.889	6.787	15,6
Guatemala	111.739	4.033	27,7	152.792	...	...
Honduras*	96.612*	5.500*	17,6	112.868	5.425	20,8
Méjico**	2.236.791	231.558	9,7	1.865.816	223.868**	8,3
Nicaragua**	100.363	6.547	15,3	68.171	2206**	30,9
Panamá	117.601	8.444	13,9	117.624	8.444	13,9
Paraguay	146.892	9.538 ⁽⁴⁾	15,4	70.827	...	...
Perú	831.345	56.070	14,8	448.412	34.669	12,9
República Dominicana	286.954	11.111	25,8	284.502	10.911	26,1
Uruguay	98.520	11.989	8,2	80.365	9.919	8,1
Venezuela*	983.217	68.873 ^(b)	14,3	510.967	49.275	10,4
América Latina ⁽¹⁾	12.865.036	967.068	13,1	9.217.834	651.200	11,1
Países OCDE ⁽²⁾	15,4	...	...	...

... Sin datos

* Corresponde al periodo 2001-02

**Corresponde al periodo 2003-04

(a) Banco Mundial, Estadísticas de Educación (EdStats)

(b) Ministerios de Educación e Informes Nacionales elaborados para la IESALC

(1) Se consideran 14 países para el cálculo de la media regional de la relación Alumnos - Profesor (los mismos países para ambos sistemas)

(2) OCDE (2004)

(3) Se utilizan los datos del año 2001-02 por contar con ambos indicadores

(4) Estimado a partir de la matrícula total y la relación Alumno - Profesor

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Cuadro 27, Cuadro 28 y Cuadro 30

Considerando los datos del Cuadro 31, podemos concluir que el 71% de la matrícula regional (12.865.036 estudiantes) estaba concentrada en el sistema universitario, lo que equivale a 9.217.834 estudiantes. A su vez, la matrícula universitaria estaba atendida por el 67% de los docentes (651.200 docentes). Estos resultados permiten constatar la preferencia de estudiantes y docentes por ingresar en este tipo de instituciones.

1.3. INVERSIÓN Y ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Como se demostró en el primer capítulo, la expansión de los sistemas educativos y el mantenimiento de la equidad en el acceso a la educación, y en especial a la educación superior, están estrechamente relacionados con cuestiones de financiación. Por tanto, es importante evaluar el esfuerzo de los países a la hora de financiar la educación y determinar si los recursos asignados son suficientes para hacer frente a las actividades básicas de las instituciones. Para reflexionar sobre esta cuestión es necesario examinar los fondos aportados por los sectores, público y privado, así como el modo en que se gestiona su reparto a las instituciones educativas. Para ello, en este epígrafe se analiza el esfuerzo financiero de los SES en términos de PIB y del gasto público.

1.3.1. ESFUERZO FINANCIERO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

En todos los países, la responsabilidad de financiar la educación, especialmente los niveles inferiores, recae en los gobiernos, quienes destinan una parte de sus ingresos fiscales a sufragar tales gastos. Este esfuerzo financiero público se mide a través del porcentaje de PIB y del gasto público que se asigna al pago de los servicios educativos. Desde el punto de vista financiero, los SES de América Latina presentan un alto grado de diversidad. Prueba de ello son las grandes diferencias existentes en la inversión en educación superior como porcentaje de PIB y el gasto público corriente por estudiante.

En el Cuadro 32 mostramos el peso que tiene el gasto público destinado a educación sobre el PIB. Al comparar los resultados medios de la OCDE y AL, se observa que aquella destina un mayor porcentaje del PIB, como cabría esperar, a sufragar el gasto público en todos los niveles educativos. Además, el PIB de los países de la OCDE es muy superior al de los países latinoamericanos, por tanto, los sistemas educativos de los países OCDE perciben una “mayor porción de una tarta ya de por sí mayor”. Este sencillo análisis pone en evidencia uno de los principales inconvenientes de medir el esfuerzo financiero en relación al PIB, ya que, en ocasiones, una posición elevada en este indicador obedece más al hecho de tener un PIB reducido que a destinar una importante cantidad de recursos a educación.

Cuadro 32: Porcentaje del PIB destinado a gasto público en educación según nivel (2002-03)

PAISES	TOTAL EDUCACIÓN	Distribución según niveles educativos	
		Educación Superior	Resto niveles
Argentina	4	0,7	3,3
Bolivia	6,3	1,6	4,7
Brasil*	4,2	0,7	3,5
Chile	4,4	0,4	4
Colombia	5,2	0,7	4,5
Costa Rica	5,1	1,0	4,1
Cuba*	9	1,4	7,6
Ecuador*	1	...	...
El Salvador*	2,5	0,2	2,3
Guatemala*	1,7	...	...
Méjico	5,3	1,0	4,3
Nicaragua	3,1	1,2	1,9
Panamá*	4,3	1,1	3,2
Paraguay	4,4	0,7	3,7
Perú	2,7	0,3	2,4
República Dominicana*	2,3	0,3	2
Uruguay	2,6	0,6	2
América Latina ⁽¹⁾	4,4	0,8	3,6
Países OCDE ⁽²⁾	5,0	1,1	3,9

... Sin datos

* Corresponde al periodo 2001-02

(1) Para obtener los promedios de la región se considera sólo 15 países para los cuales se cuenta con toda la información a efectos del ajuste de porcentajes

(2) Se considera la media de los países de la OCDE. Méjico pertenece a este grupo de países

Fuente: UNESCO (2005) y OCDE (2005)

Teniendo en cuenta este matiz, en el Cuadro 32 se aprecia que Cuba es el país que asigna una mayor parte de su PIB a educación (9%), presentando, junto con Bolivia, Colombia, Costa Rica y Méjico, valores que superan el promedio regional y de la OCDE (6,3%, 5,2%, 5,1% y 5,3%, respectivamente). Los demás países se colocan por debajo del 4%.

Por lo que respecta al porcentaje de PIB destinado a educación superior, se puede constatar que cinco países se mantienen a la cabecera con porcentajes considerablemente elevados. Bolivia y Cuba destinan más del 1,4%, seguidos de Méjico, Nicaragua y Panamá con más de un 1% superando así la media regional (0,80%).

Por su parte, el Cuadro 33 muestra el porcentaje del gasto público destinado a educación, actuando como un indicador de la prioridad que los gobiernos otorgan a este bien en relación con otros tales como sanidad, defensa, vivienda, etc. Incluimos además, una columna con el porcentaje de la población total que se encuentra entre los 20 y 24

años de edad, información que permitirá comparar el volumen de gasto público que asignan los países a la educación en relación a la población en edad universitaria.

Cuadro 33: Porcentaje del gasto público destinado en educación (2002-03)

PAÍS	POBLACIÓN ^{**} (20-24 años/población total) (%)	TOTAL EDUCACIÓN (%)	Distribución según niveles educativos (%)	
			Educación Superior	Resto niveles
Argentina	8,9	13,8	2,5	11,3
Bolivia	9,0	19,7	4,9	14,8
Brasil [*]	9,7	12	2,0	10,0
Chile	7,8	18,7	1,7	17,0
Colombia	9,1	15,6	2,0	13,6
Costa Rica	9,2	22,4	4,4	18
Cuba [*]	6,3	16,8	2,7	14,1
Ecuador [*]	9,7	8,0	...	...
El Salvador [*]	10,3	20	1,6	18,4
Guatemala [*]	9,6	11,4	...	...
Méjico [*]	9,6	24,3	4,6	19,7
Nicaragua	9,9	15	5,9	9,1
Panamá [*]	8,8	7,3	1,9	5,4
Paraguay	9,1	11,4	1,8	9,6
Perú	9,5	17,1	1,9	15,2
República Dominicana [*]	9,3	13,2	1,7	11,5
Uruguay	7,8	9,6	2,2	7,4
América Latina ⁽¹⁾	9,03	15,8	2,8	13,0
Países OCDE ⁽²⁾	...	11,9	2,6	9,3

... Sin datos

* Corresponde al periodo 2001-2002

** Datos obtenidos de la CEPAL - CELADE (2003)

(1) Para obtener los promedios de la región se consideran 15 países para los cuales se cuenta con toda la información a efectos del ajuste de porcentajes

(2) Se considera la media de los países de la OCDE. Méjico pertenece a este grupo

Fuente: UNESCO (varios años) y OCDE (2005)

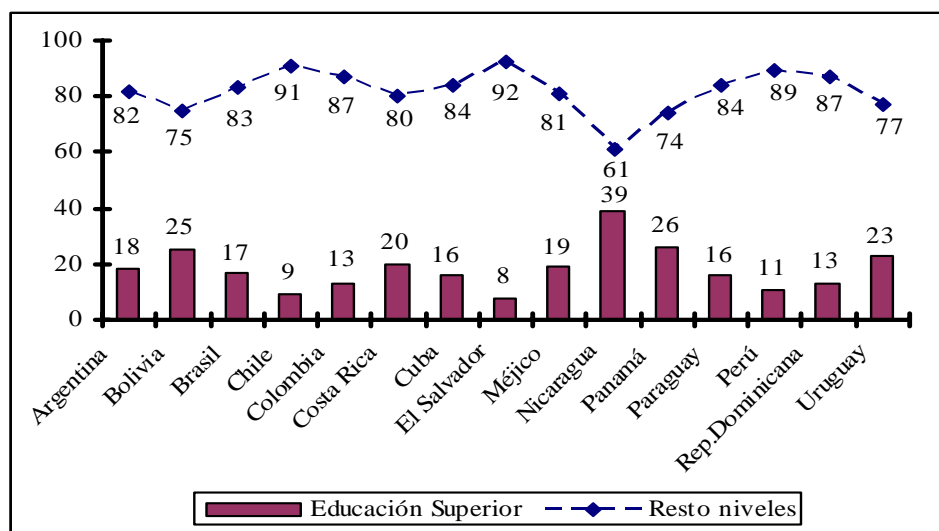
Se observa que la mayoría de los países de la región asigna a educación un porcentaje reducido de su gasto público. Aunque la media regional es superior a la de la OCDE (15,8% frente a 11,9%), nótese que ésta, aun destinando un menor porcentaje de su gasto público a educación, asigna una mayor parte de su PIB a este servicio público (tal como se indica en el Cuadro 32). A su vez, la distribución del gasto público entre los diversos niveles educativos muestra que la prioridad de los gobiernos latinoamericanos está orientada a fomentar el desarrollo y crecimiento de los niveles inferiores (primaria y secundaria), que concentran en promedio un 82% del gasto (un 78% en la OCDE), siendo Chile y El Salvador los países con porcentajes más elevados (91% y 92%, respectivamente). Este comportamiento del gasto público responde a las

recomendaciones del Banco Mundial, quien respalda para los países en vías de desarrollo una mayor inversión en los niveles inferiores en detrimento de la educación superior. El Banco Mundial (1995) justifica su postura por considerar que el graduado de nivel universitario obtiene unos beneficios suficientemente elevados como para financiar los costes de su formación.

Si comparamos el gasto público en educación superior y la población entre 20 y 24 años nos encontramos con resultados que indican grandes desigualdades. Por ejemplo, Bolivia, Colombia y Paraguay presentan prácticamente el mismo porcentaje de población (9,1%), sin embargo, el gasto público destinado a este nivel superior es muy dispar, ya que se pasa de asignar un 4,9% en Bolivia a no superarse el 2% en el resto de países (2% y 1,8%, respectivamente), lo que indica una diferencia con el primero en casi 3 puntos porcentuales.

Ahora bien, en términos del gasto público educativo los países latinoamericanos destinan, en promedio, un 18% a la educación superior, no obstante, también presentan situaciones muy distintas (Gráfico 11). Mientras El Salvador cuenta con la menor participación en la educación superior (8%), Nicaragua y Panamá, pese a su bajo gasto público en educación, son los países que proporcionalmente más invierten en el nivel universitario (39% y 26%, respectivamente). En general, estos bajos porcentajes reducen las posibilidades de la educación superior para incrementar los recursos provenientes de fuentes públicas, siendo mayor la necesidad de diversificar las fuentes de financiación.

Gráfico 11: Porcentaje de gasto público destinado a educación por nivel educativo (2002-03)



Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO (varios años)

1.3.2. ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Organismos internacionales, como la OCDE y la UNESCO, han diseñado políticas que recomiendan la diversificación de las fuentes de financiación en la educación universitaria, con el fin de hacer frente a sus elevados costes y reducir los problemas de equidad que se pueden generar. Así, la UNESCO reconoce que la cofinanciación privada es una importante herramienta para estimular la expansión de la educación superior, contribuyendo no sólo al desarrollo económico y social de un país, sino también aportando importantes beneficios individuales a todos los que acceden a ella (UNESCO, 1998). Como se vio en el capítulo tercero al analizar las reformas financieras de los noventa, todos los SES se han visto forzados a diversificar sus fuentes de ingreso y los gobiernos a racionalizar los mecanismos de asignación de los recursos destinados a las universidades y demás IES (Brunner *et al.*, 2005).

Por su parte, García (2000) aporta algunos datos interesantes referidos a la no gratuidad de la educación superior pública, lo que supone el incremento de los recursos privados por la vía del cobro de matrículas y otros servicios educativos. Tal y como se vio en el segundo capítulo, hasta la década de los noventa prevalecía en la región la gratuidad de la educación superior, sin embargo, a mediados de esta década al menos en seis países de AL (Chile, Colombia, Guatemala, Bolivia, Costa Rica y algunas universidades mejicanas), desapareció este concepto y se introdujo un sistema de pago de matrículas con el objeto de incrementar los recursos financieros de las instituciones.

Para evaluar hasta qué punto el esfuerzo de los países por diversificar los recursos ha generado cambios en las políticas de financiación de los SES se ha recurrido a analizar el porcentaje que representa sobre el PIB el gasto público y privado que se destina a educación superior (Cuadro 34). Si bien no se dispone de dicha información para todos los países, los datos con los que se cuenta permiten extraer algunas conclusiones. Así, Chile y Colombia son los países que realizan una mayor inversión (superior al 2%), seguidos de Paraguay (1,6%), coincidiendo con los que invierten mayores recursos privados (1,8%, 1,4% y 0,9%, respectivamente). En el resto de países se refleja un gasto total inferior al 1,4% y, por el contrario, los recursos privados suelen ser muy reducidos o casi inexistentes, dependiendo la mayoría de sus SES de los fondos públicos para el desempeño de sus actividades.

Cuadro 34: Naturaleza del gasto en educación superior como porcentaje del PIB (2002-03)

PAÍS	GASTO PÚBLICO	GASTO PRIVADO ^(a)	TOTAL
Argentina	0,7	0,4	1,1
Bolivia	1,6	-	...
Brasil *	0,7	...	...
Chile	0,4	1,8	2,2
Colombia	0,7	1,4	2,1
Costa Rica	1	0	1
Cuba	1,4	0	1,4
El Salvador *	0,2	0,2	0,4
Méjico	1,0	0,4	1,4
Nicaragua	1,2	...	...
Panamá *	1,1	0,1	1,2
Paraguay	0,7	0,9	1,6
Perú	0,3	...	...
República Dominicana *	0,3	0,1	0,4
Uruguay	0,6	-	0,6
América Latina ⁽¹⁾	0,7	0,5	1,2
Países OCDE ⁽²⁾	1,1 ⁽³⁾	0,3 ⁽⁴⁾	1,4

... Sin datos

- Nulo o insignificante

* Corresponde al periodo 2001-02

(a) Se excluyen los recursos provenientes de fuentes internacionales ya que representan porcentajes muy reducidos (casi nulo para los países que cuentan con esta información)

(1) Para obtener los promedios de la región se consideran 11 países para los cuales se cuenta con toda la información a efectos del ajuste de porcentajes

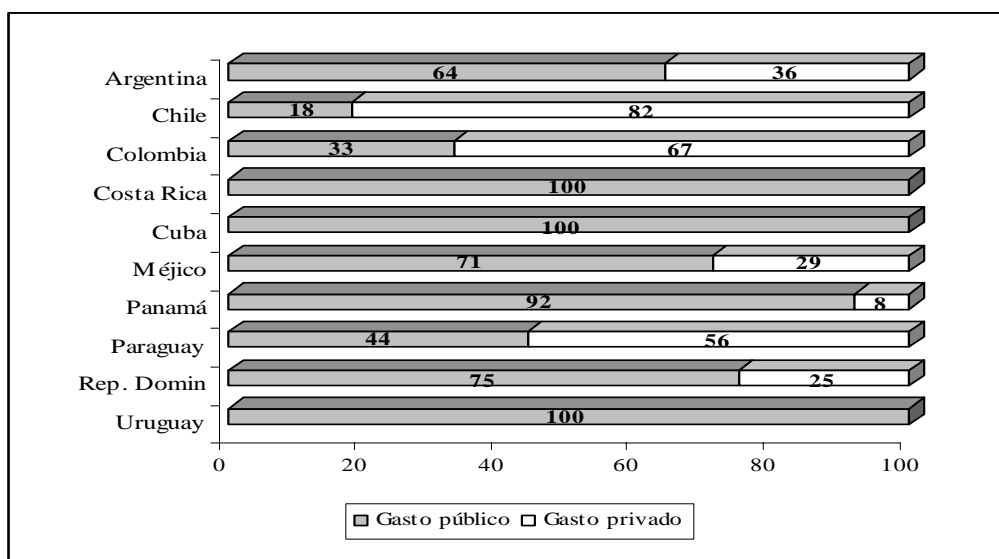
(2) Se considera la media de los países de la OCDE. Méjico pertenece a este grupo de países

(3) Incluye el subsidio público a hogares y el gasto directo proveniente de fuentes internacionales

(4) No incluye las ayudas destinadas a las instituciones educativas

Fuente: UNESCO (varios años) y OCDE (2005)

En el Gráfico 12 se visualiza la composición del gasto en educación superior según fuente de financiación (pública y privada) en el periodo 2002-03 de los países para los cuales se dispone de dicha información. En AL, el gasto público representa el 58% de los recursos totales mientras que en la OCDE se eleva al 78%, lo que permite constatar que, aunque la inversión total en la educación superior es mayor en la OCDE (1,4%), el esfuerzo por generar mayores recursos por la vía privada se centra en AL con un porcentaje que ronda el 40%.

Gráfico 12: Naturaleza del gasto en educación superior (2002-03)

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO (2005)

En general, pese a las recomendaciones y a las necesidades de mayores recursos para atender a la demanda en condiciones adecuadas y suficientes, el esfuerzo de los gobiernos por fomentar la participación de recursos privados en los SES ha tenido hasta el momento resultados muy reducidos. Sólo en tres países latinoamericanos (Chile, Colombia y Paraguay) el peso de la financiación privada supera el 55% de los recursos de educación superior (82%, 67% y 56%, respectivamente). En el resto, la responsabilidad de la financiación de la educación superior recae casi enteramente en el gasto público.

1.3.3. GASTO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Un indicador muy útil y manejado por los gestores y políticos educativos para medir la inversión en educación es el gasto por estudiante. Para obtener una cifra homogénea que permita realizar comparaciones entre diferentes países, se utiliza el gasto por estudiante en dólares estadounidenses (US \$) expresado en Paridades de Poder Adquisitivo⁸⁸ (PPA).

En el Cuadro 35 se observa que, si bien el promedio regional es de 3.605 US \$, ocho de los países superaron esta cifra, invirtiendo más de 4.000 US \$ por estudiante, siendo Brasil el que presenta un indicador más alto con 11.946 US \$, seguido de Chile y

⁸⁸ El PPA refleja el poder adquisitivo relativo de las monedas de los diferentes países respecto a los mismos tipos de bienes y servicios.

Colombia con 6.528 US \$ y 6.782 US \$, respectivamente. Por el contrario, el gasto por estudiante de El Salvador se situó en los 400 US \$.

Cuadro 35: Gasto por estudiante de educación superior y PIB per cápita (US \$ - PPA) (2000-01)

PAÍS	PIB per cápita	Gasto por estudiante	% de PIB per capita destinado a Gasto por Estudiante
	(A)	(B)	(C) = (B/A)
Argentina	12.377	5.382	43
Bolivia	2.424	1.495	62
Brasil	7.625	11.946	157
Chile	9.417	6.528	69
Colombia	6.248	6.782	109
Costa Rica	8.650	5.402	62
Cuba ^(a)	5.500	2.879	52
Ecuador	3.203	1.101	34
El Salvador	4.497	469	10
Guatemala	3.821	1.173	31
Honduras	2.453	1.456	59
Méjico	9.023	4.688	52
Nicaragua	2.366	4.698	199
Panamá	6.000	2.863	48
Paraguay	4.426	4.484	101
Perú	4.799	1.379	29
República Dominicana	6.033	560	9
Uruguay	9.035	2.057	23
América Latina ⁽¹⁾	5.885	3.605	66
Países OCDE ⁽¹⁾	27.821	11.109	44

(a) Santos, Alpízar y León (2004)

(1) Cifras aportadas por los autores (no incluye a Cuba e incluye a Jamaica)

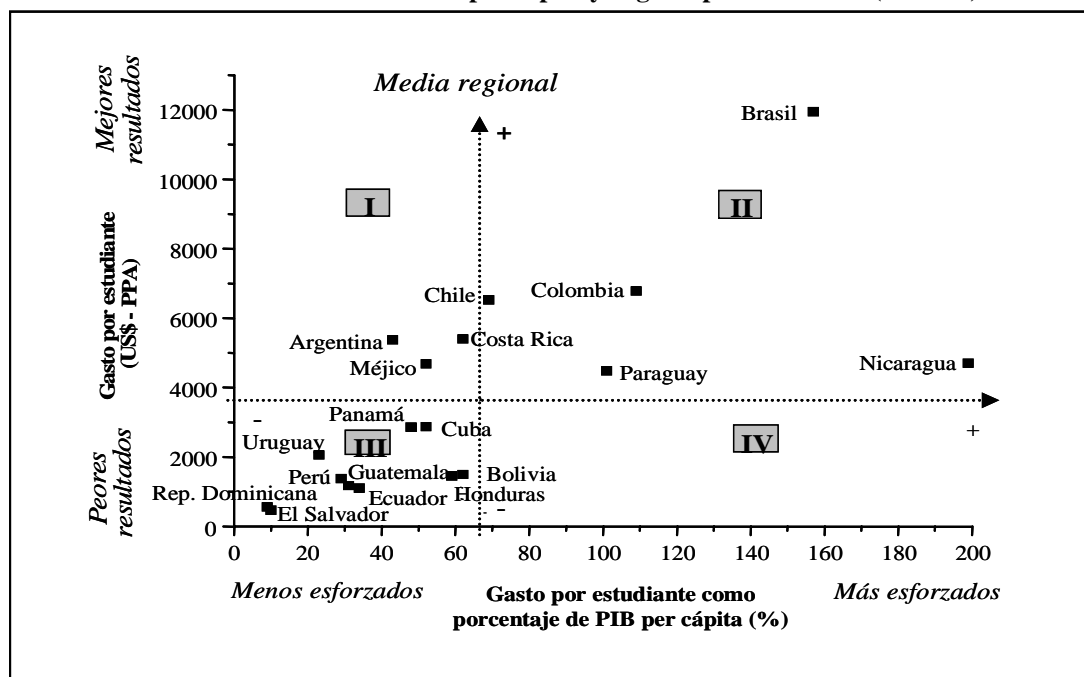
Fuente: Elaboración propia a partir de Wolff y Gurría (2005)

En el Cuadro 35 se recoge también el cociente del gasto por alumno entre el PIB per cápita. Esta cifra es un indicador del esfuerzo realizado por un país en educación superior, ya que señala qué porcentaje de su renta se destina a ese servicio. Al igual que ocurría con el gasto en términos absolutos, existen grandes diferencias entre los países de la región.

Si se compara la media regional con la de la OCDE, la brecha es considerablemente amplia, ya que el gasto por estudiante de la OCDE triplica al de AL. Por el contrario, el gasto por estudiante en relación con el PIB per cápita de AL supera la media de la OCDE en más de 20 puntos. Estos resultados se explican al comprobar que el PIB per cápita medio de los países de la OCDE es muy superior (27.821 US \$) al de AL (5.885), por ello, aunque el esfuerzo es más elevado en la región latinoamericana, no es suficiente si se pretende alcanzar los niveles de gasto de los países de la OCDE.

Para clarificar este aspecto en el Gráfico 13 se han incluido el gasto por estudiante (eje de ordenadas) y el esfuerzo financiero per cápita, medido como el gasto por estudiante entre el PIB per cápita (eje de abscisas). Las líneas de división horizontal y vertical señalan la media regional para ambas variables, dividiendo el gráfico en cuatro cuadrantes.

Gráfico 13: Relación del PIB per cápita y el gasto por estudiante (2000-01)



Fuente: Elaboración propia a partir de Wolff y Gurría (2005)

Los cuadrantes I y III recogen a los países que realizan un esfuerzo inferior a la media regional (66%). La mayoría de éstos consiguen unos resultados, en términos de gasto por estudiante, también inferiores a la media, situándose en el cuadrante III (*menos esforzados, peores resultados*). No obstante, Argentina, Costa Rica y Méjico, aún realizando un esfuerzo inferior, tienen un gasto por estudiante superior a 3.605 US \$, posicionándose en el cuadrante I (*menos esforzados, mejores resultados*). Dado que su PIB per cápita es superior a la media regional, con destinar una menor parte de su riqueza a educación superior pueden conseguir un gasto por estudiante superior a la media.

Por el contrario, los cuadrantes II y IV contienen a los países que realizan un esfuerzo superior a la media. En su mayoría éstos obtienen unos resultados superiores, situándose en el cuadrante II (*más esforzados, mejores resultados*). En este cuadrante destaca el caso de Brasil, cuyo gasto por estudiante es muy superior a los 3.605 US \$. El cuadrante IV (*más esforzados, peores resultados*) no contiene ningún país.

En resumen, la mayoría de los países de la región tiene un esfuerzo inversor en educación superior inferior a la media lo que se traduce en una escasa financiación por estudiante. Por el contrario, en países como Brasil y Nicaragua el logro alcanzado es significativo no sólo en términos de porcentaje de PIB per cápita sino también en términos absolutos de gasto por estudiante.

2. VARIABLES UTILIZADAS

Al hilo del análisis descriptivo, se han introducido ya las principales variables que emplearemos en el análisis estadístico, aún así, el objetivo de este epígrafe es presentar dichas variables de forma sistemática. Las variables utilizadas han sido obtenidas de las fuentes estadísticas proporcionadas por los Ministerios de Educación y por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, la CEPAL, el IESALC y la OCDE, entre otros. Se deben resaltar algunas dificultades que han estado presentes en esta fase de la investigación:

- 1) En algunos indicadores considerados fundamentales para el trabajo no se disponía de una fuente homogénea y por ello se ha recurrido a diversas fuentes, principalmente a los Ministerios de Educación de los países respectivos y los informes nacionales elaborados para el IESALC.
- 2) No siempre ha sido posible encontrar datos referidos al mismo año para todos los países, por lo que se ha tenido que considerar varios periodos lectivos.
- 3) Por último, la carencia de cifras en la mayoría de los indicadores para algunos países ha obligado a considerar únicamente 15 de los 19 países que conforman la región de AL.

A continuación se describen las variables consideradas en el análisis, así como la fuente de información consultada y el año al que hacen referencia, agrupándolas en cuatro áreas comunes a fin de resumir las características fundamentales de los SES de la región. Estas áreas son: 1) Demanda, 2) Oferta, 3) Financiación e, 4) Indicadores generales y sociales.

2.1. INDICADORES DE DEMANDA

En este primer grupo de indicadores se consideran nueve variables relativas a la matrícula de los SES. Esta información fue obtenida principalmente de las fuentes del Banco Mundial así como de los correspondientes Ministerios de Educación e Informes

Nacionales elaborados para el IESALC. El periodo al que hacen referencia todas las variables ha sido 2002-03 (Cuadro 36).

Cuadro 36: Indicadores de demanda de la educación superior

<i>VARIABLES</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>DEFINICIÓN</i>	<i>FUENTE</i>
1. T_Matric	Matrícula en educación superior	Número de estudiantes matriculados en educación superior	Banco Mundial, Estadísticas de Educación (EdStats) Periodo 2002-03
2. %_Matric_Púb	Porcentaje de matrícula en educación superior en el sector público	Porcentaje de estudiantes de educación superior matriculados según sector	Didou (2005) Periodo 2002-03
3. %_Matric_Priv	Porcentaje de matrícula en educación superior en el sector privado		
4. Matr_Univ	Matrícula universitaria	Número de estudiantes matriculados en el sistema universitario (5-A) según sector	Ministerios de Educación e Informes nacionales elaborados para el IESALC Periodo 2002-03
5. Matr_Univ_Púb	Matrícula universitaria en el sector público		
6. Matr_Univ_Priv	Matrícula universitaria en el sector privado		
7. %_MatricUniv_Púb	Porcentaje de matrícula universitaria en el sector público	Porcentaje de estudiantes universitarios según sector	
8. %_MatricUniv_Priv	Porcentaje de matrícula universitaria en el sector privado		
9. TBE_EdSup	Tasa Bruta de Escolarización de la educación superior	Porcentaje que representa los estudiantes de educación superior (independientemente de su edad), sobre la población en edad de cursar estudios de educación superior	Banco Mundial, Estadísticas de Educación (EdStats) Periodo 2002-03

2.2. INDICADORES DE OFERTA

Los indicadores de oferta contemplan doce variables. Para su obtención se ha utilizado fundamentalmente la información publicada en los Ministerios de Educación y los informes nacionales para el IESALC. Las cinco variables de relación fueron calculadas a partir de los datos de demanda y oferta obtenidos. Se consideran los datos para cuatro periodos: de 2000 a 2003 (ver Cuadro 37).

Cuadro 37: Indicadores de oferta de la educación superior

<i>VARIABLES</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>DEFINICIÓN</i>	<i>FUENTE</i>
1. Inst_Univ	Instituciones universitarias	Número de universidades según sector	Ministerios de Educación e informes nacionales elaborados para el IESALC Periodo 2000-01, 2002-03 y 2003-04 según países
2. Inst_Univ_Púb	Instituciones universitarias públicas		
3. Inst_Univ_Priv	Instituciones universitarias privadas		
4. T_Docent	Docentes de la educación superior	Número de personas oficialmente habilitadas para impartir enseñanza según sector con independencia de su dedicación, cualificación profesional o el modo de dispensar la enseñanza (personalmente y / o a distancia)	Banco Mundial Estadística de Educación (EdStats) Periodo 2001-02 y 2002-03 según países
5. T_Docent_Univ	Docentes universitarios		Ministerios de Educación e informes nacionales elaborados para el IESALC Periodo 2000-01, 2002-03 y 2003-04 según países
6. Docent_Univ_Púb	Docentes en universidades públicas		
7. Docent_Univ_Priv	Docentes en universidades privadas		
8. Rel_AP	Número de estudiantes por profesor de educación superior	Cociente entre el número de alumnos y el número de docentes	Elaboración propia a partir de las variables anteriores
9. Rel_AP_Univ	Número de estudiantes por profesor universitario		
10. Rel_MU_IU	Número de estudiantes por universidad	Cociente entre el número de alumnos y el número de universidades según sector	
11. Rel_MU_Púb	Número de estudiantes por universidad pública		
12. Rel_MU_Priv	Número de estudiantes por universidad privada		

2.3. INDICADORES DE FINANCIACIÓN

El Cuadro 38 contempla los indicadores de financiación de la educación superior. En total se han utilizado nueve variables, procedentes en su mayoría del Compendio Mundial de la Educación de los años 2004 y 2005, lo que facilita su comparación. Los periodos a que hacen referencia son tres (2000 a 2003).

Cuadro 38: Indicadores de financiación de la educación superior

VARIABLES	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN	FUENTE
1. GPE_PIB	Gasto público en educación como porcentaje de PIB	Porcentaje que representa el gasto público destinado a educación/ educación superior sobre el PIB	UNESCO (varios años) Periodos 2001-02 y 2002-03 según países
2. GPES_PIB	Gasto público en educación superior como porcentaje de PIB		
3. GPrivES_PIB	Gasto privado en educación superior como porcentaje de PIB	Porcentaje que representa el gasto privado destinado a educación superior sobre el PIB	
4. %Púb_Ed Sup	Porcentaje de gasto público en educación superior	Porcentaje que representa el gasto público / privado en educación superior	
5. %Priv_EdSup	Porcentaje de gasto privado en educación superior		
6. GPE_GPT	Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total	Porcentaje que representa el gasto público destinado a educación sobre el gasto público total	
7. GPES_GPTed	Gasto público en educación superior como porcentaje del gasto público a educación	Porcentaje que representa el gasto público destinado a educación superior sobre el gasto público educativo	
8. G_Estud_PIBpc	Gasto por estudiante de educación superior en términos de PIB per cápita	Porcentaje que representa el gasto por estudiante sobre el PIB per cápita	Wolff y Gurría (2005) Periodo 2000-01
9. G_Estud_\$	Gasto por estudiante de educación superior (US \$ -PPA)	Gasto por estudiante de educación superior en dólares estadounidenses expresado en Paridades de Poder Adquisitivo (PPA)	

2.4. INDICADORES GENERALES Y SOCIALES

Los indicadores generales y sociales constituyen un total de diez variables. Aunque estos indicadores, a excepción del PIB per cápita, no han sido empleados en el análisis descriptivo, se consideran un punto de referencia para medir el progreso en materia de crecimiento económico y desarrollo social de un país. Así, indicadores como la tasa de alfabetización de adultos y jóvenes están estrechamente relacionados con la educación.

Se han utilizado diversas fuentes en la recopilación de datos, sin embargo, la mayoría de estos indicadores se han obtenido del informe del Banco Mundial “World Development Indicators 2004” que aporta cifras del año 2002 (ver Cuadro 39).

Cuadro 39: Indicadores generales y sociales

<i>VARIABLES</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>DEFINICIÓN</i>	<i>FUENTE</i>
1. Latin_fuera	Estudiantes latinoamericanos en el extranjero	Número de estudiantes latinoamericanos que se encuentran matriculados en un programa de educación superior en un país en el que no tienen establecida su residencia permanente	OCDE (2005) Periodo 2002 - 03
2. TAlfab_adult	Adultos alfabetizados	Porcentaje de la población mayor de 14 años que sabe leer y escribir	World Development Indicators 2004, de World Bank Año 2002
3. TAlfab_Jóv	Jóvenes alfabetizados	Porcentaje de la población de 14 a 25 años que sabe leer y escribir	
4. Poblac_Total	Población	Población de un país expresada en millones de personas	
5. Desemp_Urb	Tasa de desempleo urbano	Porcentaje de la población urbana que se encuentra desempleada	Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004, CEPAL Año 2002
6. DAI	Índice de Acceso Digital (<i>Digital Access Index</i>)	Índice elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) para comparar los países en materia de alistamiento digital. El índice DAI agrupa los países en cuatro niveles: alto (países con índice superiores a 0,70), superior (entre 0,50 y 0,69), medio (entre 0,30 y 0,49) y bajo (inferiores a 0,29)	ITU (2003) Año 2002
7. Usuar_Internet	Usuarios de Internet	Número de usuarios con acceso a Internet	División Estadística de las Naciones Unidas, Millennium Indicators Año 2001 y 2002 según países
8. Región	Región de los países	Ubicación geográfica de los países de ALC: 1. América del Norte, 2. América Central, 3. América del Sur y 4. El Caribe	Mapa territorial
9. PIB_pc	PIB per cápita	PIB per cápita, medido en dólares estadounidenses expresado en Paridades de Poder Adquisitivo (PPA)	Wolff y Gurriá (2005) Periodo 2000 - 01
10. G_I+D_PIB	Gasto en I+D como porcentaje de PIB	Porcentaje que representa el gasto destinado a I+D sobre el PIB	World Development Indicators 2004, de World Bank Periodo 1996 - 2002

Por tanto, en el análisis estadístico se han considerado un total de 40 variables disponibles para 15 países y que hacían referencia, mayoritariamente, al periodo 2002-03.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para clasificar a los SES se ha empleado el “análisis cluster o de conglomerados”, que tiene por objeto descubrir agrupamientos de casos sobre la base de sus similitudes o diferencias. Cada grupo o cluster resultante contiene aquellos elementos considerados homogéneos entre sí, pero diferentes de los incluidos en otro cluster (Gondar, 2003). Para ello, se desarrolla una escala cuantitativa con la cual se mide la similitud o diferencia (distancia) entre los elementos de la muestra.

Las variables utilizadas en el análisis cluster fueron obtenidas a partir de la “matriz de correlaciones”. Ésta permitió combinar las variables que conforman cada uno de los grupos o áreas y encontrar aquellas que no estuviesen correlacionadas. Así, dentro de cada grupo se seleccionó una variable que no presentase correlación con las escogidas entre los grupos restantes. Como consecuencia, el análisis se realizó con cuatro variables: matrícula en educación superior (T_Matric), estudiantes por docente de educación superior (Rel_AP), gasto público en educación superior como porcentaje de gasto público educativo (GPES_GPTed), y PIB per cápita (PIB_pc) (Cuadro 40).

Cuadro 40: Países y variables del estudio

PAÍSES	T_Matric	Rel_AP	GPE_GPTed	PIB_pc
1. Argentina	2.026.735	15,9	18	12.377
2. Bolivia	311.015	19,1	25	2.424
3. Brasil	3.579.252	14,8	17	7.625
4. Chile	521.609	13,8	9	9.417
5. Colombia	989.745	11,9	13	6.248
6. Costa Rica	77.283	20,4	20	8.650
7. Cuba	235.997	5,3	16	5.500
8. El Salvador	113.366	15,5	8	4.497
9. México	2.236.791	9,7	19	9.023
10. Nicaragua	100.363	15,3	39	2.366
11. Panamá	117.601	13,9	26	6.000
12. Paraguay	146.892	15,4	16	4.426
13. Perú	831.345	14,8	11	4.799
14. Rep. Dominicana	286.954	25,8	13	6.033
15. Uruguay	98.520	8,2	23	9.035

Dentro del análisis cluster se pueden distinguir dos grandes procedimientos de clasificación. Por un lado se dispone de procedimientos divisivos, que como punto de

partida consideran que todos los elementos constituyen un sólo grupo y lo van dividiendo en subgrupos, cada vez más heterogéneos entre sí, hasta obtener n clusters de un elemento cada uno. Por otro lado están los procedimientos de tipo aglomerativo que partiendo del análisis individual de los elementos los agrupan de acuerdo a una medida de distancia hasta llegar a la formación de un único grupo. Los procedimientos aglomerativos a su vez disponen de dos tipos de análisis cuya diferencia radica en la determinación del número de grupos formados. Mientras que en el “*método jerárquico*” el número de grupos es conocido a posteriori, en el “*método de K Medias*” (no jerárquico) se conoce a priori mediante la determinación de los “*k grupos*”.

Dado que el objetivo principal de esta investigación es agrupar a los países con SES homogéneos, se decide, en primer lugar, la utilización de un procedimiento aglomerativo y, dentro de éste, se opta por utilizar el análisis jerárquico como procedimiento de clasificación, ya que es considerado el más adecuado para clasificar muestras pequeñas⁸⁹. Su finalidad es permitir determinar el número idóneo de conglomerados que represente la estructura interna de los datos (Visauta y Martori, 2003).

El “*Análisis de Conglomerados Jerárquicos*”, disponible en el módulo del Programa Informático SPSS⁹⁰ (versión 12), proporciona una serie de métodos de aglomeración que se diferencian en la forma de calcular la distancia entre los conglomerados, es decir, proporciona diversos criterios para determinar qué grupos deben unirse⁹¹ (Salvador, 2001). Las decisiones en cuanto al proceso y a la medida de distancia utilizada pueden condicionar la solución final del análisis.

El método de aglomeración escogido es el “*Método Ward*”. Éste calcula la media de todas las variables de cada cluster y posteriormente, para cada caso, calcula la distancia euclídea al cuadrado⁹² respecto a esta media y se suma para todos ellos. Así,

⁸⁹ Gondar (2003) recomienda la utilización del análisis jerárquico cuando el número de casos y variables es menor de 100.

⁹⁰ Las iniciales SPSS se refieren al “Paquete estadístico para las ciencias sociales” que incluye un conjunto de programas informáticos orientados a la realización de análisis estadísticos y procesamiento de datos.

⁹¹ Las medidas de disimilaridad calculan la distancia o lejanía, mientras las medidas de similaridad calculan la proximidad entre pares de sujetos o variables, de tal forma que, según la medida utilizada, cuanto mayor sea el coeficiente de correlación mayor será la distancia o proximidad entre dos elementos o variables.

⁹² El programa informático SPSS permite la utilización del método Ward únicamente con la medida de distancia euclídea al cuadrado. Esta medida consiste en sumar las diferencias al cuadrado de los valores de las variables.

en cada paso, los cluster que se van formando serán aquellos que cuentan con el menor incremento en la suma de las distancias al cuadrado dentro de cada grupo. Dado que la distancia euclídea al cuadrado depende de la métrica de las variables, se procedió previamente a su estandarización a fin de evitar que las variables tuviesen pesos muy distintos en el cálculo de la distancia. Las principales ventajas del método Ward son la formación de clusters más compactos y de similar tamaño y la minimización de la pérdida de información en el proceso de formación de los conglomerados (Pardo y Ruiz, 2002)⁹³.

El número idóneo de clusters se ha decidido atendiendo a los resultados de los estadísticos propuestos por el análisis jerárquico. Se obtiene como primer resultado el *Historial de conglomerados* que proporciona las diferentes etapas en las que se van uniendo los casos. El Cuadro 41 muestra como en la primera etapa se unen el elemento 8 y 13 y, posteriormente, a éstos se les une en la segunda etapa el elemento 12 y, así, sucesivamente, hasta llegar a conformar un solo grupo. Proporciona además en la columna “coeficientes” el valor de la distancia a la que se encuentran los clusters antes de la fusión y, en consecuencia, representa el punto de unión de los elementos a un determinado cluster.

⁹³ Este método es, junto con el enlace promedio, el más utilizado porque ha demostrado mayor eficacia en estudios de simulación (Pérez, 2004).

Cuadro 41: Historial de conglomeración

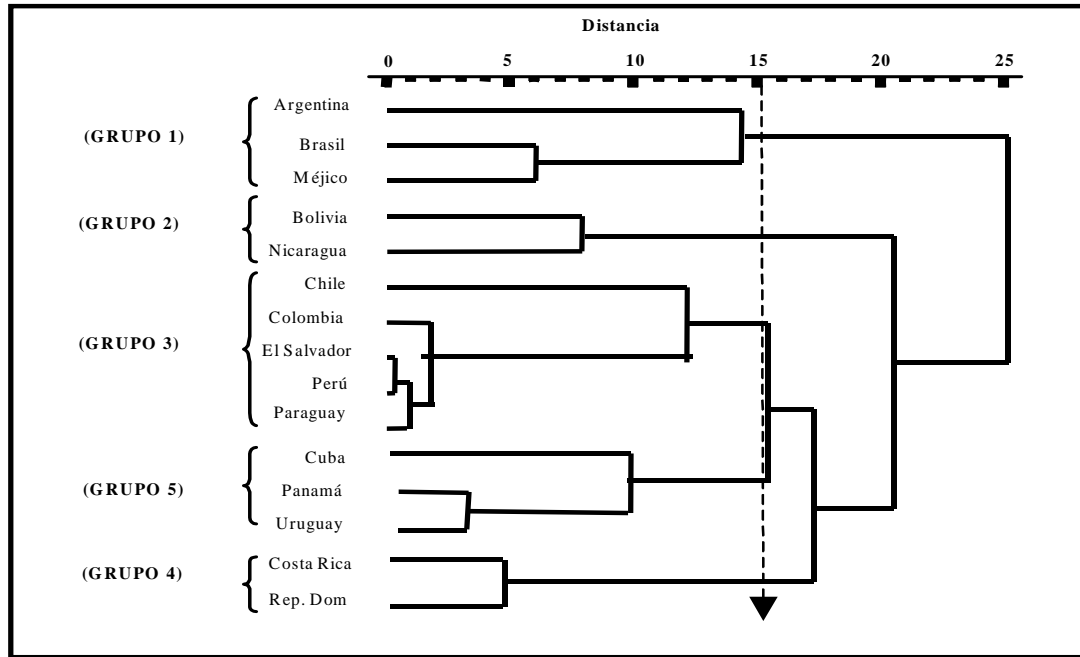
ETAPA	Conglomerado que se combina		Coeficientes
	Conglomerado 1	Conglomerado 2	
1	8	13	,327
2	8	12	,851
3	5	8	1,757
4	11	15	3,089
5	6	14	4,542
6	3	9	6,067
7	2	10	7,956
8	7	11	9,990
9	4	5	12,145
10	1	3	14,406
11	4	7	20,071
12	4	6	27,972
13	2	4	39,345
14	1	2	56,000

Procedimiento jerárquico: Método Ward, Distancia Euclídea al Cuadrado

En la etapa 11, a una distancia de 20,071 puntos, todos los países están asignados a un determinado grupo, contando hasta aquí con cinco grupos claramente definidos, y que se irán uniendo en un único grupo al llegar a la etapa 14.

Por su parte, en el “Dendograma” se visualizan las distancias entre los casos de la muestra según una escala cuantitativa de 0 a 25 puntos que corresponde a los coeficientes de las variables. El punto de fusión entre dos elementos son las líneas verticales. Cuanto antes se produzcan estas fusiones mayor será el grado de homogeneidad del conglomerado formado (Pardo y Ruiz, 2002). A partir del dendograma resulta fácil observar la agrupación de los elementos y el número de clusters formados simplemente variando el nivel de corte o altura de dicha estructura (Gráfico 14). Al considerar una altura de 15 puntos (próximos a las líneas de fusión de los elementos al inicio de la escala), el número de grupos claramente definidos es de cinco.

Gráfico 14: Dendograma



Método Ward, Distancia Euclídea al Cuadrado

El Cuadro 42 recoge los grupos resultantes así como los centroides o medias de las variables medidas en su escala original. Los centroides son de gran utilidad para interpretar los resultados, ya que resumen los valores centrales de las variables de interés para cada conglomerado. Por tanto, los centroides (tanto originales como tipificados) indican las variables en las que más se diferencian los conglomerados ayudando a conocer su constitución interna y a interpretar la solución, como se apreciará en la discusión de los resultados.

Cuadro 42: Composición y centroides de los conglomerados

Grupos conformados	N casos asignados	Sujetos	Centroides de los conglomerados en puntuaciones originales			
			T_Matric	Rel_AP	GPES_GPTed	PIB_pc
1	3	Argentina, Brasil, Méjico	2.614.259,33	13,467	18,00	9.675,00
2	2	Bolivia, Nicaragua	205.689,00	17,200	32,00	2.395,00
3	5	Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú	520.591,40	14,280	11,40	5.877,40
4	2	Costa Rica, República Dominicana	182.118,50	23,100	16,50	7.341,50
5	3	Cuba, Panamá, Uruguay	150.706,00	9,133	21,67	6.845,00
Total	15	15	778.231,20	14,653	18,20	6.561,33

Una vez definido el número de elementos que conforma cada conglomerado surge la necesidad de realizar una validación de los resultados obtenidos. Para ello se utiliza el “*Análisis discriminante*” que tiene por objeto clasificar los elementos de una muestra en categorías previamente definidas (los clusters resultantes), utilizando una combinación lineal (conocida como función discriminante) de las variables cuantitativas que han servido para catalogar inicialmente tales elementos. Así pues, el análisis discriminante realizado en esta investigación pretende obtener unas funciones de clasificación que permitan adscribir a cada SES en su grupo correspondiente. Dichas funciones discriminantes podrían utilizarse posteriormente para clasificar otros SES latinoamericanos en una de las diferentes categorías.

El primer paso del análisis discriminante consiste en comprobar si existen diferencias significativas entre los conglomerados. Así, en el Cuadro 43, que recoge la “*prueba de igualdad de las medias de los grupos*” se comprueba que todos los estadísticos *F* tienen asociados niveles críticos significativos (menores al 0,05), por lo que se puede asumir que todas las variables incluidas en el análisis contribuyen a la clasificación de los elementos dentro de los correspondientes grupos⁹⁴. Aparte de este estadístico, se utiliza la *lambda de Wilks*, indicador que varía entre 0 y 1. Cuando *lambda* disminuye hacia el valor 0, como sucede en este caso, la discriminación entre grupos va aumentando⁹⁵.

Cuadro 43: Pruebas de igualdad de las medias de los grupos

	Lambda de Wilks	F	gl1	gl2	Sig.
T_ Matric	,139	15,495	4	10	,000
Rel_ AP	,265	6,932	4	10	,006
GPES_ GPTEd	,250	7,488	4	10	,005
PIB_ pc	,375	4,171	4	10	,030

Conocida la relevancia de las variables para la formación de los grupos, a continuación se calcula la matriz de confusión, que toma como variable dependiente la nueva variable de pertenencia de cada elemento al cluster creado y como variables

⁹⁴ El estadístico *F* debe ser utilizado con una finalidad estrictamente descriptiva, ya que los conglomerados no se han formado aleatoriamente, sino que han sido elegidos para maximizar las diferencias entre los casos en diferentes conglomerados. Por tanto, el análisis no puede interpretarse como un test de contraste de hipótesis de que los centros de los conglomerados son iguales (Sala y Torres, 2005).

⁹⁵ Cuando es igual a 1, los centroides de los grupos coinciden, no existen diferencias entre grupos.

independientes las utilizadas en el análisis cluster (ver Cuadro 44). Los elementos de la diagonal de la matriz representan el número de individuos correctamente clasificados. Así, el análisis clasifica correctamente 14 elementos que sobre el total de la muestra representa el 93,3%. El porcentaje de los casos que han sido clasificados correctamente refleja una bondad de ajuste satisfactoria, ya que muestra una alta eficacia de la función discriminante.

Cuadro 44: Resultado de la clasificación (Matriz de Confusión)

Grupos reales	Grupo de pertenencia pronosticado					Total
	1	2	3	4	5	
1	3	0	0	0	0	3
2	0	2	0	0	0	2
3	0	0	5	0	0	5
4	0	0	0	2	0	2
5	0	1	0	0	2	3
Total	3	3	5	2	2	15

Clasificados correctamente el 93,3% de los casos agrupados originales

Además del porcentaje de elementos correctamente clasificados, existen otros indicadores y estadísticos que sirven para evaluar la eficacia de la función discriminante. El estadístico “*autovalores*” permite comparar de manera global la capacidad discriminante de cada función en la clasificación de los grupos⁹⁶. Por su parte, la “*correlación canónica*” es una medida de asociación entre las puntuaciones discriminantes y los grupos, de tal forma que recoge la pertenencia de los elementos a cada grupo. Unos resultados altos en las columnas “*autovalor*” y “*correlación canónica*” indican que las variables discriminantes permiten diferenciar entre los grupos formados.

En el Cuadro 45, las tres funciones reflejan autovalores y correlación canónica altos, lo que permite afirmar que las variables consideradas contribuyen a establecer las diferencias entre los grupos. Además, proporciona el porcentaje de variación total entre grupos que se atribuye a cada función, lo que viene a reflejar la aportación de cada una de ellas a la discriminación de los grupos. Así, las tres funciones del modelo tienen una varianza muy desigual. Mientras la primera explica el 52,8% de la variabilidad

⁹⁶ El “*autovalor*” se define como el cociente entre la variación de las diferencias entre los grupos (medida mediante la suma de cuadrados inter - grupos) y la variación dentro de cada grupo combinada en una única cantidad (medida mediante la suma de cuadrados intra - grupos) (Pardo y Ruiz, 2002).

disponible en los datos, las dos últimas, explican el 25,7% y el 21,5%. Por tanto, las dos primeras funciones alcanzan a explicar el 78,5% de la variabilidad de los datos.

Cuadro 45: Autovalores

FUNCION	Autovalor	% de varianza	% acumulado	Correlación canónica
1	6,375	52,8	52,8	,930
2	3,110	25,7	78,5	,870
3	2,593	21,5	100,0	,850

Se han empleado las 3 primeras funciones discriminantes canónicas en el análisis

Una vez definidas las funciones discriminantes que contribuyen en mayor medida a la diferenciación de los grupos, es importante evaluar el peso e importancia que tiene una determinada variable dentro de cada función a la hora de predecir el grupo de pertenencia de los elementos. Esto se logra a través de los “*coeficientes tipificados de las funciones discriminantes canónicas*”.

En el Cuadro 46 se aprecia que en la función 1 la variable “T_ Matric” es la que más contribuye a diferenciar los grupos, mientras en la función 2 la variable con mayor peso es el “GPES_GPTed”. Para la función 3 la variable más significativa es la “Rel_ AP”.

Cuadro 46: Coeficientes estandarizados de las funciones discriminantes canónicas

VARIABLES	FUNCIÓN		
	1	2	3
T_ Matric	1,004	,098	,138
Rel_ AP	-,146	,468	,875
GPES_ GPTed	,153	,936	-,379

Así como las funciones discriminantes canónicas establecen las diferencias entre los grupos a partir de las variables utilizadas, las funciones en los centroides diferencian a los grupos a partir de sus medias, por lo que adquieren mayor relevancia para la clasificación de los elementos a un determinado grupo (Cuadro 47). Así, la función 1 muestra un único valor positivo referido al grupo 1, por lo tanto, la variable de mayor peso dentro de esta función, matrícula en educación superior (T_Matric), determina la clasificación de los elementos en dicho grupo.

En lo que respecta a la función 2, el grupo 2 muestra la mayor puntuación positiva, mientras que el grupo 3 se coloca en el extremo opuesto con el mayor valor

negativo, lo que determina la adscripción de los elementos a dichos grupos. Finalmente, la función 3 tiene como variable importante en la clasificación de los grupos la relación alumnos por profesor (Rel_AP), por lo que, en función de los centroides, los elementos con esta característica serán asignados al grupo 4 que presenta la mayor puntuación positiva y en menor medida al grupo 5 cuya puntuación es negativa.

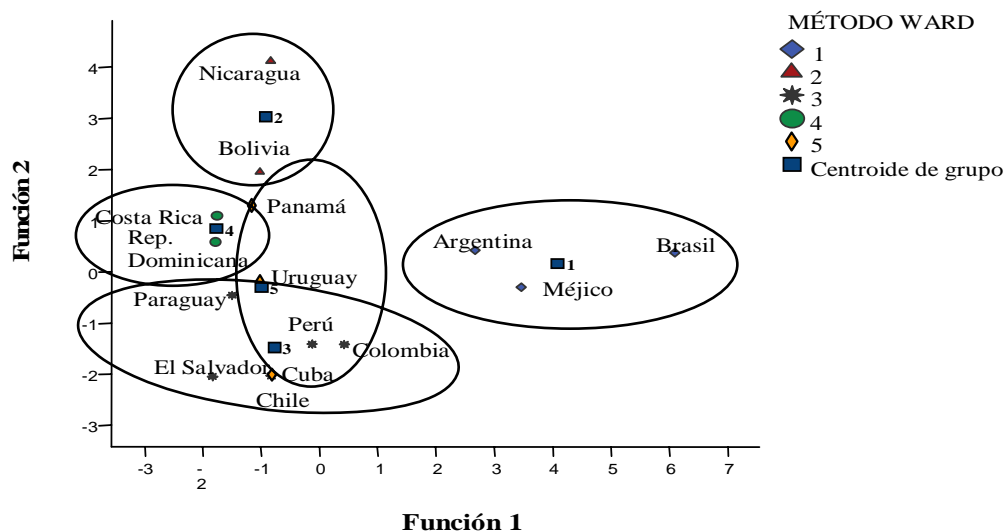
Cuadro 47: Funciones discriminantes en los centroides de los grupos

METODO WARD	FUNCIÓN		
	1	2	3
1	4,075	,167	,224
2	-,925	3,037	-,551
3	-,770	-1,475	,365
4	-1,770	,845	2,411
5	-,995	-,297	-2,072

Al contrastar la información que proporcionan ambos cuadros (Cuadro 46y Cuadro 47) se aprecia que la primera función distingue, fundamentalmente, al *GRUPO 1* cuyo centroide es muy alto en comparación al resto de grupos. Esto quiere decir que los elementos que cuentan con una alta matrícula aparecen clasificados en este grupo. En la segunda función, los elementos con un elevado porcentaje de gasto público educativo destinado a educación superior se clasifican en el *GRUPO 2*, mientras sitúa en el *GRUPO 3* a los SES que reciben un porcentaje reducido del gasto público educativo de su país. Por último, la función 3, al atribuir mayor ponderación a la variable “Rel_AP”, clasifica los elementos que cuentan con una ratio elevada alumnos por profesor en el *GRUPO 4* y aquellos con una ratio reducida en el *GRUPO 5*.

El diagrama de dispersión muestra todos los elementos utilizados en el análisis sobre el plano definido por las dos primeras funciones discriminantes (Gráfico 15). Los elementos están identificados por la variable de pertenencia a los grupos creada a partir del análisis cluster. La mayor utilidad de la figura radica en la posibilidad de identificar los grupos y los elementos que los componen, así como aquellos que son difíciles de clasificar (atípicos).

Gráfico 15: Diagrama de dispersión en base a dos funciones discriminantes



En el eje de abscisas figuran los valores de la función 1 y en el eje de ordenadas los valores de la función 2. La primera función discriminante parece distinguir con gran claridad al GRUPO 1 del resto, mientras la función 2 diferencia, por sus dos posiciones extremas a los GRUPOS 2 y 3. Recuérdese, que la función 3, que no aparece representada en el gráfico 15, diferencia a los grupos restantes (GRUPOS 4 y 5). No obstante, los GRUPOS 3 y 5 aparecen solapados, dificultando, por tanto, su caracterización.

4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

De acuerdo con el análisis cluster, se han obtenido cinco grupos o conglomerados conformados por los países que comparten SES similares con relación a las variables consideradas. A partir de la información sintetizada se procede a explicar los resultados finales, describiendo las características principales que diferencian a los SES de los diversos grupos.

De acuerdo con la clasificación obtenida y los valores medios que se muestran en el Cuadro 48 se establecen las características que distinguen a cada uno de los grupos. Dicha agrupación se ilustra a modo de resumen, en la Figura 16.

Cuadro 48: Composición y valores medios de los cluster

GRUPO 1	Variables consideradas			
	T_ Matric	Rel_ AP	GPES_ GPTed	PIB_ pc
Argentina	2.026.735	15,9	18	12.377
Brasil	3.579.252	14,8	17	7.625
Méjico	2.236.791	9,7	19	9.023
<i>Media (centroide)</i>	<i>2.614.259,33</i>	<i>13,467</i>	<i>18,00</i>	<i>9.675,00</i>
GRUPO 2				
Bolivia	311.015	19,1	25	2.424
Nicaragua	100.363	15,3	39	2.366
<i>Media (centroide)</i>	<i>205.689,00</i>	<i>17,200</i>	<i>32,00</i>	<i>2.395,00</i>
GRUPO 3				
Chile	521.609	13,8	9	9.417
Colombia	989.745	11,9	13	6.248
El Salvador	113.366	15,5	8	4.497
Paraguay	146.892	15,4	16	4.426
Perú	831.345	14,8	11	4.799
<i>Media (centroide)</i>	<i>520.591,40</i>	<i>14,280</i>	<i>11,40</i>	<i>5.877,40</i>
GRUPO 4				
Costa Rica	77.283	20,4	20	8.650
República Dominicana	286.954	25,8	13	6.033
<i>Media (centroide)</i>	<i>182.118,50</i>	<i>23,100</i>	<i>16,50</i>	<i>7.341,50</i>
GRUPO 5				
Cuba	235.997	5,3	16	5.500
Panamá	117.601	13,9	26	6.000
Uruguay	98.520	8,2	23	9.035
<i>Media (centroide)</i>	<i>150.706,00</i>	<i>9,133</i>	<i>21,67</i>	<i>6.845,00</i>
<i>Total Media</i>	<i>778.231,20</i>	<i>14,653</i>	<i>18,20</i>	<i>6.561,33</i>

GRUPO 1: “SES de gran tamaño”. Este grupo está compuesto por 3 SES (Argentina, Brasil y Méjico) caracterizados por su elevado número de estudiantes. Estos sistemas cuentan, además, con una plantilla docente adecuada para atender a una demanda que supera como media los 2,6 millones de estudiantes, ya que mantienen una media de 13,4 estudiantes por profesor (recuérdese que la media de la OCDE era de 15,4 estudiantes por profesor), siendo el SES mejicano el que posee un mejor ajuste entre oferta y demanda gracias a su mayor dotación de recursos humanos (9 alumnos por profesor).

Su prioridad en financiar la educación superior frente a otros niveles es similar a la media de los países de la región (18,20% del gasto público educativo se destina a la educación superior). No obstante, por tratarse del grupo de países que cuenta en media con el mayor PIB per cápita, este esfuerzo financiero podría resultar “suficiente” para mantener un gasto por estudiante adecuado (recuerde que Argentina y Méjico formaban parte de los países “menos esforzados, mejores resultados”).

GRUPO 2: “SES con escasa capacidad financiera y elevada prioridad pública”.

Este grupo lo conforman los SES de Bolivia y Nicaragua. Su característica fundamental es que asignan un elevado porcentaje del gasto público educativo a la educación superior (32%). Sin embargo, al tratarse de los países más pobres de la región (2.300 US \$ PPA), este esfuerzo financiero tiene importantes resultados en términos relativos pero no en términos absolutos. Recuérdese que Bolivia se encontraba entre los países “menos esforzados, peores resultados”. No sucedía así para Nicaragua, que, gracias a su esfuerzo financiero, conseguía un gasto por estudiante superior a la media regional. Este hecho se traduce en una menor dotación de recursos humanos, lo que se puede constatar a través de la relación “alumnos por profesor”, que en promedio es la segunda más alta de los grupos.

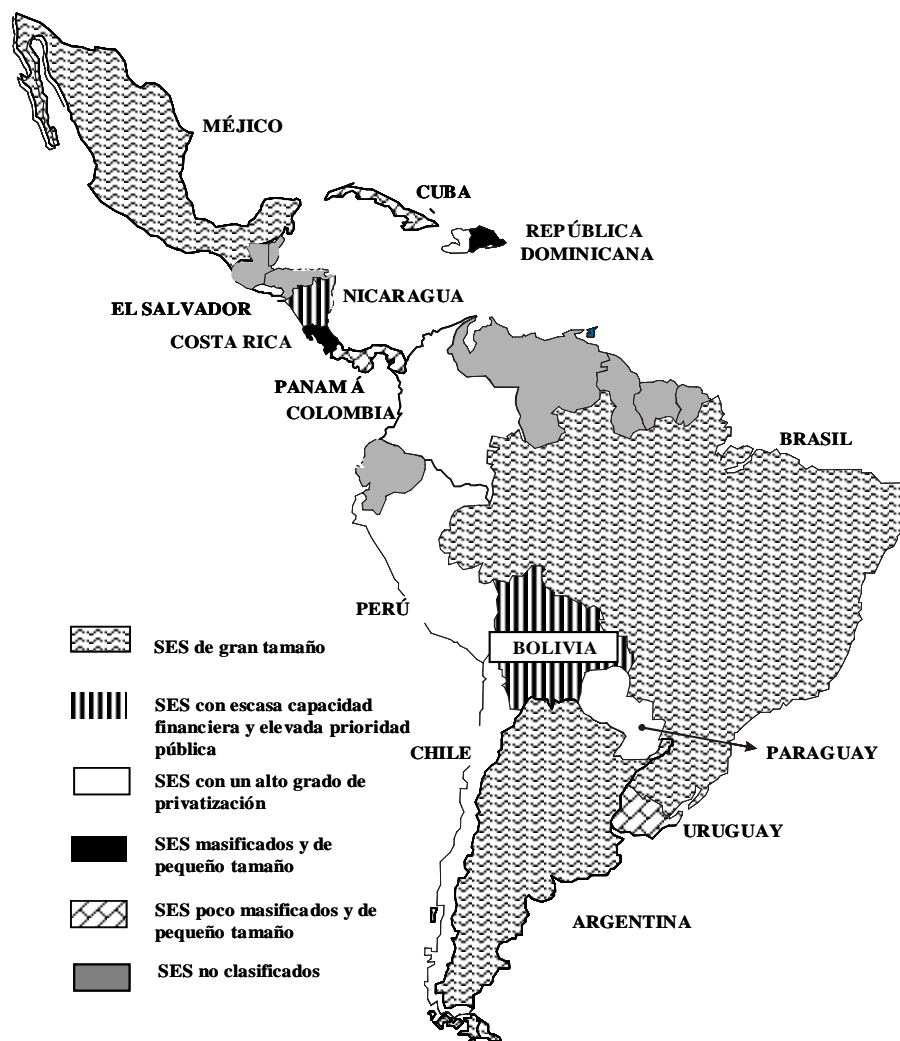
GRUPO 3: “SES con un alto grado de privatización”. Este grupo cuenta con un total de 5 SES (Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú), que concentran en promedio en torno a 500 mil estudiantes, pudiendo calificarse también como sistemas de tamaño mediano. El porcentaje de gasto público educativo destinado a educación superior es el más bajo de todos los cluster. Posiblemente, una de las principales razones que explica este resultado es el elevado grado de privatización de estos SES. Como se vio en el análisis descriptivo, más del 55% de su oferta universitaria recae en el sector privado. Asimismo, el gasto privado destinado a financiar la educación superior supone también más del 50% de los recursos que percibe el sector (nótese que este dato se desconoce para Perú).

GRUPO 4: “SES masificados y de pequeño tamaño”. Dentro de este grupo se encuentran Costa Rica y República Dominicana, cuyos SES concentran la segunda matrícula más baja de los grupos, acompañada por una reducida plantilla docente, lo que se refleja en el elevado número de alumnos por profesor (23 estudiantes por docente), el mayor de los cinco grupos y muy por encima de la media regional. Esta situación podría venir explicada por la baja prioridad que sus gobiernos parecen otorgar a la educación superior frente a otros niveles, ya que este cluster es el segundo en destinar un menor porcentaje de gasto público educativo a la educación superior, tras el GRUPO 3 “SES con un alto grado de privatización”. En este sentido, actúa de forma opuesta al GRUPO 2 “SES con escasa capacidad financiera y elevada prioridad pública”, ya que Costa Rica y República Dominicana tienen una capacidad financiera

superior a la media (PIB_pc medio 7.341US \$) y priman a otros niveles educativos frente a la educación superior.

GRUPO 5: “SES poco masificados y de pequeño tamaño”. Los SES que conforman este grupo (Cuba, Panamá y Uruguay) presentan el volumen de matrícula más bajo de los cinco clusters (menos de 151 mil estudiantes). Sin embargo, el esfuerzo financiero público es el segundo más alto de los grupos, ya que destinan a la educación superior un 21,07% del gasto público educativo, porcentaje que supera la media regional (18,20%). Ambos aspectos pueden contribuir a explicar su ratio de 9 estudiantes por profesor, el menor de todos los clusters, lo que significa que cuentan con mayores recursos para hacer frente a sus necesidades básicas, como es la disponibilidad de un mayor número de personal académico.

Figura 16: Mapa de los SES



Las clasificaciones de los SES de AL más conocidas son las realizadas por Brunner (1994) y García (2002a), los cuales han considerado como criterio importante de clasificación el tamaño de los sistemas en términos de demanda, la tasa de escolarización y la proliferación institucional. Como se vio en el tercer capítulo, ambas clasificaciones son muy similares, aunque difieren en la cantidad de grupos obtenidos.

A efectos comparativos, en el Cuadro 49 se proporcionan las clasificaciones de ambos autores junto con la obtenida a partir del análisis cluster. Todas aparecen ordenadas según el criterio “tamaño de los SES” para facilitar la comparación. Nótese que hay cuatro países (Venezuela, Ecuador, Guatemala y Honduras) para los que no se contó con datos, no pudiendo integrarse en el análisis cluster.

Cuadro 49: Comparativa de las clasificaciones de los SES latinoamericanos

Clasificación	1 <i>Sistemas de gran tamaño</i>	2 <i>Sistemas grandes</i>	3 <i>Sistemas medianos</i>	4 <i>Sistemas medianos - pequeños</i>	5 <i>Sistemas pequeños</i>	6 <i>Sistemas muy pequeños</i>
Brunner^(a) (1994)	Argentina, Brasil y Méjico	Colombia, Perú, y Venezuela	Chile, Cuba y Ecuador	Bolivia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana	Costa Rica, Panamá y Uruguay	Honduras, Nicaragua y Paraguay
García^(b) (2002a)	Argentina, Brasil y Méjico	Colombia, Perú, y Venezuela	Bolivia, Chile, Cuba y Ecuador	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay		
Clasificación a partir del Análisis Cluster (2006)	Argentina, Brasil y Méjico (GRUPO 1)	Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú (GRUPO 3)	Bolivia y Nicaragua (GRUPO 2)	Costa Rica y República Dominicana (GRUPO 4)	Cuba, Panamá y Uruguay (GRUPO 5)	

(a) Clasifica por volumen de matrícula, tasa de escolarización y proliferación institucional (Brunner, 1994)

(b) Clasifica por volumen de matrícula (García, 2002a)

Se puede apreciar que la clasificación obtenida en el análisis cluster difiere de las clasificaciones de Brunner y García en cuanto al número de conglomerados, ya que se obtuvieron cinco grupos, mientras que Brunner clasifica los países en seis grupos y García los clasifica en cuatro. Además, a excepción del *GRUPO 1*, donde las tres clasificaciones coinciden, la composición del resto de clusters presenta ligeras variaciones. Ello se debe al peso que en nuestro análisis han tenido las variables de financiación: prioridad financiera pública de la educación superior (medida por el porcentaje de gasto público educativo destinado a este nivel) y capacidad financiera del país (medido por el PIB_pc).

De esta comparativa se pueden extraer fundamentalmente dos conclusiones:

- El tamaño sigue siendo una variable con mucho peso a la hora de clasificar los SES. De hecho, los clusters situados en los extremos del Cuadro 49 vienen determinados por esta variable. Por un lado tenemos los “sistemas de gran tamaño” y por otro, los sistemas pequeños (a partir de la columna “4. Sistemas medianos - pequeños”). Los SES agrupados en tales clusters coinciden en todas las clasificaciones.
- No obstante, la capacidad financiera de los países y la prioridad que los gobiernos otorguen a la educación superior frente a otros niveles también tienen una capacidad discriminante importante, ya que diferencia a dos clusters: Grupo 3, sistemas con un alto grado de privatización, y Grupo 2, sistemas con escasa capacidad financiera y elevada prioridad de la educación superior.

A partir de la clasificación obtenida, en el siguiente capítulo analizamos algunos SES latinoamericanos, centrando nuestra atención en las políticas financieras que definen los recursos a las IES y a los estudiantes. Nuestro objetivo será comprobar si existen diferencias entre dichas políticas y si tales divergencias explican la pertenencia de los SES a uno u otro grupo. Por ello, escogeremos un SES dentro de cada cluster resultante.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA LATINOAMERICANA

1. EL SES MEJICANO
2. EL SES CHILENO
3. EL SES BOLIVIANO
4. EL SES COSTARRICENSE
5. EL SES URUGUAYO

Puesto que el objetivo de la parte empírica de este trabajo es analizar si los modelos de financiación de los SES latinoamericanos determinan su pertenencia a uno u otra de las categorías (clusters) obtenidas, en este capítulo seleccionamos a un SES dentro de cada grupo y procedemos a su análisis.

En cada SES mantenemos la misma estructura. Nuestro objetivo es analizar el desarrollo de la educación superior en América Latina. En primer lugar, introducimos a grandes rasgos la evolución de la demanda y de la oferta, aportando algunas cifras sobre el número de estudiantes e instituciones que conforman la educación superior. En segundo lugar, desarrollamos las etapas en las cuales se han introducido cambios, tanto de carácter institucional como financiero, de modo tal que proporcionen una panorámica general de las principales reformas que han sido adoptadas en cada país y que explican las condiciones actuales de la educación superior. Por último, analizamos la financiación de la educación superior, centrando nuestra atención en el origen de los fondos que se canalizan ya sea directamente a las instituciones o indirectamente a través de los estudiantes. Dentro de la financiación a las instituciones, el estudio se centrará en los sistemas universitarios públicos, lo que nos permitirá determinar los modelos de financiación utilizados.

Los SES seleccionados han sido los siguientes:

- Grupo 1: Méjico debido a su incorporación como miembro de la OCDE en 1994, participación que le ha permitido aprovechar las experiencias de otros SES. Además, Méjico ha servido como puente de comunicación entre los países industrializados y los países en desarrollo, especialmente los de la región latinoamericana⁹⁷.
- Grupo 2: Chile ha sido el SES latinoamericano que ha experimentado las reformas financieras e institucionales más importantes de las últimas tres décadas (Fernández y Fernández, 2005), entre ellas el aumento de la inversión privada en educación superior, lo que lo sitúa entre aquellos sistemas con una orientación de mercado.
- Grupo 3: Bolivia ha sido seleccionado por la utilización de operaciones de canje de deuda pública por educación. Si bien Nicaragua cuenta también con

⁹⁷ Todos los SES del Grupo 1 (Méjico, Argentina y Brasil) han sido analizados, tanto de forma individual como comparada, en un trabajo previo. Para más detalle ver Fernández Alfaro (2004).

este mecanismo, Bolivia es el país pionero en el empleo de este instrumento. Recordemos que, como indicamos en el capítulo segundo, Bolivia en 1987 ya contaba con una operación de este tipo en el campo ecológico.

- Grupo 4: Es de nuestro interés incluir al SES costarricense, ya que constituye el único país de la región que no cuenta con ejército, lo cual favoreció en ese momento, según afirma Ruiz (2001a), la canalización de mayores recursos a las necesidades de la población (educación, salud, seguridad social, etc.), inversión que contribuyó a los propósitos de desarrollo social y económico del país.
- Grupo 5: Uruguay cuenta con un novedoso instrumento de financiación, diseñado para mejorar los problemas de equidad en el acceso a la educación superior, este es el “impuesto sobre titulados”. Hasta su aplicación con relativo éxito por parte del SES uruguayo, el impuesto al titulado se había planteado fundamentalmente como un instrumento teórico (Fernández y Fernández, 2006)

Una vez analizados los SES de forma individual, en el próximo capítulo se procederá a su estudio conjunto.

1. EL SES MEJICANO

En la década de los sesenta del siglo pasado, la educación superior mejicana se caracterizó por contar con una reducida presencia de estudiantes y escaso número de instituciones que se concentraban principalmente en la capital. No es hasta la década de los setenta cuando el SES mejicano experimenta su mayor expansión y diversificación, con el crecimiento acelerado tanto de la matrícula como de las instituciones, el personal y los recursos.

A partir de ese momento, la cobertura de la educación superior crece de manera sostenida a un ritmo que se intensifica en la década de los noventa, lo que significa que el SES mejicano pasa de tener un carácter elitista, a un sistema ampliamente masificado y heterogéneo.

El Cuadro 50 aporta las cifras de la demanda de educación superior y su clasificación según el tipo de institución (pública y privada).

Cuadro 50: Evolución de la matrícula del SES mejicano (1990-03)

Tipo de IES*	1990	1995	2000	2003
IES Universitarias	1.161.251	1.377.406	1.657.557	1.866.207
Públicas:	1.013.453	1.162.781	1.338.378	1.487.270
Universidades	738.037	777.812	858.214	956.182
Institutos Tecnológicos	174.215	236.700	325.733	391.828
Otras ^(a)	101.201	148.269	154.431	139.260
Privadas:	147.798	214.625	319.179	378.937
Universidades	147.798	214.625	319.179	378.937
IES No Universitarias	0	155.358	390.338	456.574
Públicas:	0	7.298	51.695	69.615
Universidades Tecnológicas	0	7.298	51.695	69.615
Privadas:	90.748	148.060	338.643	386.959
Institutos	0	1.592	2.551	2.705
Otras ^(b)	90.748	146.468	336.092	384.254
Total	1.251.999	1.532.764	2.047.895	2.322.781

* La matrícula comprende los tres niveles de la educación superior "escolarizada" :

Licenciatura Universitaria y Tecnológica (incluida la licenciatura normal), Postgrado y Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado (TSU-PA)

(a) Escuelas normales, IES del Ejército y la Marina y otras IES

(b) Escuelas Normales, Centros de enseñanza y otras

Fuente: Elaboración propia a partir de la SEP - SESIC (2005a)

La demanda de educación superior aumentó desde 1.251.999 estudiantes, en 1990, a 2.322.781 en 2003, representando un crecimiento del 85%. Además, se concentra en el sistema universitario en más de un 80%, donde las IES públicas atienden el 73% del total del sistema, porcentaje que tiende a disminuir hasta ubicarse en el 67% en 2003, otorgando una mayor participación al sector privado. La matrícula en el sector no universitario⁹⁸ es considerablemente más reducida, sin embargo, ha incrementado de forma significativa entre 1995 y 2003, mostrando un crecimiento de más de un 700%, mientras que la del sector universitario lo ha hecho en un 48%.

El crecimiento de la matrícula fue atendida por un gran número de instituciones que pertenecen a diversos subsistemas. El SES mejicano se divide según el régimen jurídico y financiero en instituciones públicas y privadas que, a su vez, se subdividen en cinco subsistemas. El sistema público contempla las universidades, Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas, Escuelas, y otras, mientras que el sistema privado cuenta con universidades, Institutos, Escuelas, Centros y otras.

⁹⁸ Aunque los informes nacionales no indican expresamente la clasificación del sistema en dos sectores: universitario y no universitario, la información disponible permite asumir dicha clasificación atendiendo al área formativa y titulación: Licenciatura y Postgrado (atendida mayoritariamente por las universidades e institutos tecnológicos públicos), y Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado (TSU-PA) atendida por las universidades tecnológicas y otras IES.

Durante el periodo 1990-02, como resultado de la inversión privada, el número de instituciones creció conformando un sistema diversificado de instituciones tanto públicas como privadas. El Cuadro 51 muestra el crecimiento de la oferta de educación superior según el tipo de institución (pública y privada).

Cuadro 51: Evolución de las IES mejicanas

TIPO DE IES	1990	2002
UNIVERSITARIAS	385	577
Públicas:	173	271
Universidades Federales (UPF)	3	3
Universidades Estatales (UPE)	34	34
Universidades Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)	6	19
Institutos Tecnológicos Federales (ITF)	94	76
Institutos Tecnológicos Estatales (ITE)	0	80
Otras ^(a)	36	59
Privadas:	212	306
Universidades ^(b)	212	306
NO UNIVERSITARIAS	463	1.145
Públicas:	308	403
Universidades Tecnológicas (UT) ^(c)	0	54
Escuelas Normales	308	349
Privadas:	155	742
Institutos, Escuelas Normales y otras	155	742
TOTAL	848	1.722

(a) Instituciones públicas como COLMES, CHAPINGO, CIDE, INBA, EMBA y otros como los centros de investigación y postgrado financiados por los gobiernos estatales y federales

(b) Tomado de SEP - SESIC (2003)

(c) Son organismos descentralizados de los gobiernos estatales que fueron creados a partir de 1991 y en los cuales intervienen los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, contemplan programas de dos años para la formación de profesionales asociados en las áreas de servicios y producción.

Fuente: Elaboración propia a partir de Didriksson et al. (2002)

El número total de IES se duplicó, pasando de 848, en 1990, a 1.722, en 2002, donde las IES privadas representan el 54% del sector universitario y el 66% del no universitario. Así, el sistema privado ha crecido de manera heterogénea y segmentada, lo que ha propiciado una gran diversificación en la oferta institucional, encontrando grandes diferencias entre ellas. En un extremo se han desarrollado las grandes universidades de elite, algunas de las cuales han ganado en prestigio social y cuentan con infraestructura, recursos financieros, personal académico y administrativo profesionalizado. En el otro extremo han surgido numerosas instituciones de reducida dimensión que obedecen a intereses educativos, económicos y políticos, y de cuya calidad poco se conoce. Se trata de instituciones que reciben el exceso de demanda no atendida por las universidades públicas y su presencia varía según la entidad

federativa⁹⁹. A diferencia de las primeras, éstas cuentan con infraestructuras mínimas, en muchas hasta inexistente, y se concentran en ofrecer una o dos titulaciones que tienen menos de 500 alumnos, con poco personal y costes relativamente bajos para los estudiantes.

Para Acosta (2005), el ritmo de crecimiento del sector privado obedece a varias causas: a) la incapacidad del sector público para absorber la demanda de los niveles previos a la educación superior, b) las restricciones financieras y presupuestarias de las universidades públicas, y c) la universalización de la educación básica, lo que ha generado una demanda sostenida y creciente de educación superior.

Finalmente, las universidades presentan un alto grado de concentración geográfica. El 50% están ubicadas en el distrito federal y el otro 50% se encuentran, principalmente, en las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Puebla. En términos de cobertura, la matrícula de educación superior se distribuye de forma desigual entre las distintas regiones. Mientras en 2003 el 50% de la matrícula estaba concentrada en 6 de las 31 entidades federativas (Distrito Federal¹⁰⁰, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Nuevo León y Puebla), atendiendo el 46% de la matrícula pública y el 63% de la matrícula privada¹⁰¹, otras regiones no superaron el 1% (Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Tlaxcala) (ANUIES, 2003).

1.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS

Los orígenes de la educación superior en México datan de la Colonia (siglo XVI), época durante la cual los españoles establecieron los primeros centros de enseñanza en el continente latinoamericano. Estos establecimientos se encargaban de impartir la cultura religiosa, escolástica y tradicional (SEP -SESIC, 2003). Sin embargo, se puede decir que hasta mediados de la década de los cincuenta del siglo XX la educación superior muestra un crecimiento moderado dominado por la presencia de importantes instituciones y entidades de educación superior públicas que contaban con

⁹⁹ Por ejemplo, en Tabasco o Zacatecas la matrícula representa sólo el 4% del total, pero en Puebla llega a significar el 40% y en Guanajuato el 50% (ANUIES, 2000).

¹⁰⁰ El Distrito Federal concentra el porcentaje más elevado de la matrícula, tanto de las IES públicas (17%) como de las IES privadas (21%) (ANUIES, 2003).

¹⁰¹ El porcentaje de la matrícula pública y privada corresponde a la educación de pregrado (licenciatura), la cual representa el 83% de la matrícula total.

autonomía plena¹⁰² para el ejercicio de sus funciones (según la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941), donde la participación de las instituciones privadas era bastante reducida¹⁰³.

A partir de la Ley Federal de Educación de 1973, la educación superior se expande de manera acelerada, tanto en el volumen de la matrícula que se concentraba en las universidades públicas, como en el número de instituciones, principalmente de carácter privado¹⁰⁴ que estaban concentradas en la capital y en la ciudad de Monterrey y Guadalajara y, en menor proporción, en Puebla (Acosta, 2005).

El crecimiento y diversificación del SES en México, ha requerido, por tanto, del diseño y puesta en marcha de procesos de planificación, coordinación y evaluación, así como la realización de programas gubernamentales de apoyo para reforzar las capacidades institucionales necesarias con el objetivo de mejorar los indicadores de calidad. Estos procesos se han incorporado al SES mejicano en el último tercio del siglo XX marcando las pautas de cambio en su estructura¹⁰⁵. Así, se pueden distinguir tres etapas que coinciden con los últimos decenios del siglo XX y cuyos rasgos y problemas principales aparecen resumidos en el Cuadro 52.

¹⁰² Esta autonomía se traducía en autonomía administrativa, normativa y legislativa, académica y financiera

¹⁰³ Los antecedentes de la educación superior privada muestran dos grandes etapas: a) de 1935 a 1959 cuando se produce la aparición de las instituciones originarias (7 IES privadas) que sentaron las bases organizacionales y principales orientaciones sociales del crecimiento del sector, y b) de 1960 a 1980 cuando tiene lugar la primera oleada de expansión institucional (13 IES privadas) (Acosta, 2005).

¹⁰⁴ En 1976 existían 77 IES privadas y en 1980 llegaron a alcanzar las 108, con un crecimiento anual promedio del 12% (Acosta, 2005).

¹⁰⁵ Diversos estudios coinciden en señalar dos periodos bien diferenciados en la segunda mitad del siglo XX: a) la expansión no regulada: 1950-80, que obligó a multiplicar instituciones, profesores y recursos para dar respuesta al crecimiento espectacular y b) la recesión del crecimiento: 1980-00, donde la financiación pública tuvo que cambiar sus políticas de ajuste presupuestario para hacer frente al desarrollo educativo.

Cuadro 52: Etapas en el proceso de cambio del SES mejicano

	ETAPAS	PROBLEMAS
1970-80 Expansión	Creación del Sistema Nacional de Formación de Profesores. Diversificación de la oferta educativa con la creación de nuevas licenciaturas. Utilización de mecanismos convencionales (incrementalista) de asignación de recursos.	Ausencia de una regulación del Estado hacia las universidades. Crecimiento no planeado de la matrícula. Asignación de los recursos sin regulación ni control de su uso.
1980-90 Desaceleración	Modificación de las políticas de financiación pública. Introducción de políticas para acceder a otras fuentes de financiación	Contención de la matrícula en la educación superior pública. Deterioro de la calidad producto de la reducción de recursos públicos. Crecimiento desordenado de los nuevas IES privadas con graves problemas en la calidad de la enseñanza impartida.
1990-actual Evaluación	Regulación gubernamental hacia las universidades. Introducción de instrumentos de evaluación y acreditación. Nuevos mecanismos de financiación extraordinaria.	No se contempla el uso y la publicidad de la información generada por las evaluaciones. Los fondos vinculados con el desempeño y resultados de las IES son todavía escasos.

Describimos en tres epígrafes las etapas que se han resumido en el Cuadro 52, resaltando las características más sobresalientes en la evolución de la educación superior en Méjico.

1.1.1. 1970 - 80: EXPANSIÓN

En esta fase tiene lugar el crecimiento acelerado de la matrícula, fundamentalmente en instituciones públicas, donde pasó de 271.275 estudiantes en 1970 a 935.789 en 1981, lo que indica un crecimiento del 244%. El número creciente de instituciones públicas y privadas, así como la diversificación de su oferta educativa con la creación de nuevos programas y planes de estudio y la incorporación de un mayor número de docentes para atender la demanda, son algunas de las características de este periodo de expansión.

Durante esta fase, se crea en 1972 la Comisión Coordinadora de Reforma Educativa que, un año después, emite la Ley Federal de Educación (1973) en sustitución a la antigua Ley Orgánica de Educación Pública (1941). Esta reforma educativa impulsó¹⁰⁶:

¹⁰⁶ En el periodo 1978-81, el gobierno federal asignó a este conjunto de actividades un total de 1.166 millones de pesos con el objeto de apoyar 650 proyectos de investigación, 498 proyectos de difusión cultural, y la formación y capacitación de 30.500 profesores.

- La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 1972 para coordinar la investigación científica. Entre sus actividades está el apoyo a la movilidad internacional contando para ello con una serie de convenios entre gobierno, fundaciones y universidades (SEP -SESIC, 2003).
- El establecimiento de un sistema dual que incorpore a las universidades e impulse a los institutos tecnológicos (Sistema de Institutos Tecnológicos Regionales).
- La ampliación de la oferta educativa a regiones del interior del país, con titulaciones más acordes con la nueva estructura de profesiones técnicas e industriales y el desarrollo de postgrados.
- La creación del Sistema Nacional de Formación de Profesores para asignar recursos a programas dirigidos a la actualización del cuerpo docente.

Sin embargo, en este periodo destaca como aspecto negativo la ausencia de planificación en la financiación de la educación superior, ya que el criterio utilizado para la asignación de recursos fue, básicamente, la matrícula, sin que existiesen mecanismos de compensación para las instituciones con más carencias. En 1978, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES) establece la normativa legal de funcionamiento del SES mejicano, en la cual se define la responsabilidad de los gobiernos estatal, federal y municipal en el apoyo y financiación de la educación superior, produciéndose un proceso de federalización.

El gobierno federal asigna recursos a las IES públicas de acuerdo con ciertas condiciones como son la planificación institucional, los programas de supervisión académica o las prioridades que surjan en un determinado momento. A este respecto, la ley establece que los ingresos de las instituciones públicas y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales (LCES, art. 22) (Acosta, 2005). Así, antes de 1970 las universidades públicas eran financiadas principalmente con recursos estatales, mientras que el gobierno central participaba en una proporción menor. A partir de 1976, esta situación se invierte, con una mayor participación de los recursos federales¹⁰⁷ en el presupuesto de las universidades públicas, peso que se mantiene hasta la fecha (González, 2002).

¹⁰⁷ En el periodo 1971-81, las aportaciones del gobierno federal a las universidades estatales se incrementan considerablemente y pasan a integrar parte sustancial de su presupuesto (ANUIES, 1981).

1.1.2. 1980 - 90: DESACELERACIÓN

La crisis económica de la década de los ochenta redujo los recursos públicos destinados a la educación¹⁰⁸ y en particular a la educación superior, provocando su desaceleración en el transcurso de esta década. Esta disminución presupuestaria incidió en el gasto de las IES (gastos de capital y, especialmente, en los gastos corrientes), no permitiendo hacer frente a las necesidades institucionales y contribuyendo al deterioro de la calidad al mismo tiempo que a la reducción de la matrícula en las IES públicas. Como consecuencia, se propició la expansión de una educación superior privada¹⁰⁹ (ver Cuadro 1) que pretendía responder a las exigencias y preferencias de los estudiantes, en particular, reorientando su oferta hacia titulaciones con mejores salidas en el mercado laboral¹¹⁰.

Las restricciones financieras impidieron sostener una financiación creciente, obligando a las autoridades a introducir varios cambios en la financiación pública de las IES. Así, hasta mediados de los ochenta el criterio de distribución se basaba en la matrícula, sin embargo, las autoridades educativas propusieron como criterio fundamental la plantilla de personal académico¹¹¹. En la práctica, la financiación se continuó asignando bajo acuerdos discrecionales entre administraciones y universidades, lo que generó ciertas polémicas debido a la aparente inequidad que resultaba de la aplicación de estos criterios (Hernández, 2005).

Esta situación obligó a definir una nueva política de distribución del presupuesto, modificando el subsidio ordinario que, hasta 1984, se orientaba de manera directa a las IES e incluía el salario, nuevas contrataciones, investigación y desarrollo, y la mejora de las IES, donde éstas tenían un mayor margen de libertad para definir sus incrementos. A partir de entonces, el subsidio ordinario, tanto federal como estatal, pasa a contemplar dos partidas; una “irreductible”, que consiste en una asignación igual a la

¹⁰⁸ En términos de PIB, el gasto público total en educación pasó del 4,6% a inicios de la década de los ochenta a colocarse por debajo del 4% en 1990 (3,7%).

¹⁰⁹ Al igual que en Brasil, la presión ejercida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las políticas de ajuste económico favoreció el deterioro del sector público y promovió el crecimiento de la matrícula en las instituciones privadas (Luengo, 2003).

¹¹⁰ Un aspecto importante de la expansión del sector privado es la creación en 1981 de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior cuyo propósito es proteger el prestigio y seriedad de las IES privadas en un contexto de crecimiento desordenado de los nuevos establecimientos privados.

¹¹¹ Con este criterio se pretendía corregir las distorsiones provocadas por la matrícula, sin embargo, presentaba un inconveniente: la plantilla del personal académico era sumamente desigual debido al desarrollo histórico de cada institución (SEP - SESIC, 2003).

recibida por la institución en el periodo anterior, y otra en función de los “incrementos de costes”, que viene a restringir la capacidad de negociación que tenían inicialmente los dirigentes universitarios sobre el tamaño de sus incrementos.

A pesar de los cambios realizados en el ámbito financiero, las IES no lograron paliar los efectos de la crisis que produjo un profundo deterioro del salario del personal académico, así como una escasez de recursos materiales, generando un creciente malestar entre los profesores e investigadores. Dentro de las decisiones tomadas, se acordó la descentralización del SES, transfiriendo a los gobiernos estatales los servicios educativos con el objeto de superar la escasez de recursos originada por la crisis.

Por último, se favoreció la generación de recursos adicionales por parte de las universidades públicas como fondos complementarios a los recibidos por la vía gubernamental. Estos recursos contemplan el establecimiento del cobro de matrícula y la venta de servicios como mecanismos de mercado que vienen a estrechar las relaciones entre universidad y sociedad. El establecimiento del cobro de la matrícula en las primeras instituciones públicas causó grandes polémicas entre los diferentes actores de la educación (estudiantes, profesores y sociedad), ya que algunos defendían la gratuidad como una tradición histórica del país.

1.1.3. 1990 - ACTUAL: EVALUACIÓN

En la década de los noventa surgen cambios sustanciales en los dispositivos que regulan las relaciones entre el estado y las universidades. Así, se pasa de una reducida importancia del papel del Estado en la asignación de los recursos en los setenta, a un modelo de asignación dirigida, evaluada y controlada en los noventa (López, 2002). Las nuevas políticas financieras van a enfatizar los controles de calidad y eficiencia para acceder a nuevas formas de financiación, sustituyendo los sistemas incrementalistas por el uso de fórmulas para medir la productividad (*outputs*).

Estas medidas se llevaron a cabo a través de dos instrumentos: la articulación de procedimientos de evaluación y acreditación de las IES públicas y la creación de programas de subsidio extraordinario para la asignación de recursos adicionales al subsidio ordinario.

a) Procesos de evaluación y acreditación

Se introducen los procesos de evaluación y acreditación para corregir las deficiencias en la calidad del sistema educativo. El Estado, en su nuevo papel como “evaluador del sistema”, establece mecanismos de control a distancia, dejando la conducción de los procesos a las instituciones y permitiendo la participación de la sociedad civil en la evaluación de las IES. Los procesos de evaluación y acreditación están a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONAEVA), organismo creado en 1990, que contempla una serie de programas y fondos encaminados a la evaluación:

- *Institucional*: El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU).
- *Personal académico*: La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP).
- *Proyectos*: El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

A pesar de estos procedimientos, la CONAEVA no ha contemplado otros aspectos igualmente importantes, como son el uso y la publicación de la información generada por las evaluaciones y la vinculación entre indicadores de desempeño y resultados y las decisiones de financiación.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se deriva de la creación en 1993 del Centro Nacional de Evaluación Superior que tomaría la forma de una asociación civil encargada del diseño y administración de exámenes de ingreso¹¹² de la educación media superior (secundaria) y superior (pregrado y postgrado), así como de la evaluación de la calidad de los egresados (Ibarra, 2002a).

A finales de 2000 se aprobó la creación de un Consejo para la Acreditación de la Educación Superior con carácter de asociación civil. Es una instancia validada por la SEP para conferir reconocimiento oficial a los cuerpos académicos habilitados para la

¹¹² En el seno de la ANUIES, las instituciones aprobaron la aplicación de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional previo a la licenciatura y el examen general de calidad profesional.

acreditación de los programas de las IES, además cuenta con el apoyo y reconocimiento de las autoridades educativas.

b) Redefinición de la asignación de los recursos públicos

A partir de 1990, el Estado comienza a canalizar recursos extraordinarios con el objeto de apoyar el desarrollo de las instituciones públicas por medio de diversos programas creados a este fin. Se otorga, así, mayor énfasis a la eficiencia, la eficacia y la competencia, redirigiendo los fondos a las IES públicas que acrediten indicadores y estándares de calidad en su desempeño institucional.

Con la introducción del subsidio extraordinario el gobierno federal incrementa su influencia sobre las decisiones de rectores y directores generales, viniendo a controlar los conflictos generados dentro de las universidades en materia de presupuestos (Didriksson *et al.*, 2003). Los programas definidos con los recursos extraordinarios abarcan tanto las actividades docentes como las de investigación, por lo que dichos recursos cobran mayor relevancia. El gobierno federal utiliza para su distribución dos herramientas básicas:

- *Fórmulas basadas en el desempeño.* Son recursos concursables que están orientados a proyectos de desarrollo académico que pretenden promover, entre otros aspectos, la superación académica del profesorado¹¹³, la actualización de los contenidos o la ampliación de los recursos físicos necesarios para el desempeño de sus actividades básicas.

- *Financiación mediante contratos programa.* Consiste en recursos públicos que se asignan a las universidades para mejorar las condiciones de infraestructura física, tema que desarrollaremos con mayor detalle al tratar la financiación de la educación superior.

Dadas las limitaciones impuestas en el subsidio ordinario, al reducir la capacidad de negociación de las IES sobre sus incrementos, los subsidios que se derivan de estas nuevas modalidades son cada vez más solicitados por las instituciones. En este sentido, los fondos extraordinarios han contribuido a establecer compromisos entre las autoridades educativas y gubernamentales para mejorar la calidad de las IES (López,

¹¹³ En el periodo 1998-02, el PROMEP otorgó becas a 4.064 profesores, de los cuales se graduaron 1.830 (22 especializaciones, 963 maestrías y 845 doctorados), generando nuevas plazas (6.942) para la contratación a tiempo completo de profesores con estudios de maestría y, preferentemente, con estudios de doctorado (Didriksson *et al.*, 2003).

2002). Sin embargo, los niveles de financiación a través de dichos programas resultan ser escasos y restringidos (Didriksson *et al.*, 2003).

A partir del año 2001, con la presidencia de Vicente Fox, se sigue la misma pauta de desarrollo, actuando sobre los cambios ya impulsados por los gobiernos anteriores: calidad, evaluación, financiación diferencial y participación del mercado en la provisión de los servicios que no alcanzan a ser cubiertos por las instituciones públicas. Quizás la última etapa sea la más significativa en cuanto a la culminación de soluciones planteadas en los dos periodos anteriores, sin olvidar que aún continúan los debates acerca de la financiación de la educación¹¹⁴. Así, se insiste en que la gratuidad de la educación superior estará ligada a la responsabilidad de los estudiantes de retribuir a la sociedad los recursos que les brinda para su formación, bien con dinero, bien con servicios a la comunidad. La idea consiste en que, en el marco de la autonomía de cada institución, se establezcan cuotas de inscripción para los estudiantes económicamente solventes y ayudas financieras para aquellos que no pueden sufragar los costes de su formación.

Uno de los puntos estratégicos que destaca el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-06, es la ampliación de la cobertura con equidad. Con esta medida se persigue motivar a los jóvenes de los sectores más desprotegidos a participar en el SES¹¹⁵. A estos efectos, el Gobierno Federal establece el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) para la realización de estudios (licenciatura y de técnico superior universitario o profesional asociado) en las IES públicas, con el fin de formar a profesionales en los campos de interés nacional (SEP - SESIC, 2003).

1.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Hasta mediados de la década de los noventa el gasto público en educación muestra una mejora en términos de PIB, alcanzando en 1994 un 5,2%, el valor más alto registrado en dicha década. Posteriormente, la crisis económica de 1995 crea una

¹¹⁴ El elemento más importante que puede explicar el contexto de la educación superior mejicana durante los años 1998 a 2000 es la crisis institucional de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, que derivó en una huelga de un año y en un conflicto por la educación pública a nivel nacional. Esto obligó a las autoridades educativas, federales y locales, a ponderar con cautela cualquier intento de introducir reformas o iniciativas, sobre todo aquellas que tienen relación con la gratuidad, restricciones al ingreso, etc.

¹¹⁵ La idea consiste en que, en el marco de autonomía de cada universidad, se establezcan cuotas de matrícula a aquellos estudiantes que no pueden sufragar los costes de su formación y se les otorgue recursos mediante becas y créditos que serían pagados de forma voluntaria una vez concluidos sus estudios profesionales.

situación de incertidumbre en torno a las políticas públicas de financiación, presentando un panorama pesimista en las metas de crecimiento a largo plazo (ANUIES, 2000), que se traduce en un descenso del gasto público hasta ubicarse en el 4,9% en 1999, reducción que afectó por igual a todos los niveles educativos. A partir de ese momento el esfuerzo financiero público ha aumentado de forma continua hasta situarse en el 5,5% en 2003.

En el caso de la educación superior, la ANUIES realizó gestiones ante diversas comisiones de la Cámara de Diputados para que en los presupuestos del Estado se consideren las necesidades mínimas de funcionamiento de las IES, insistiendo al menos en la aprobación de incrementos anuales. Como resultado, el presupuesto a la educación superior para el año 2003 fue mejor, en términos reales, al de 1999 y el gasto público en este nivel pasó de representar el 0,70% del PIB en 1999 al 0,78% en 2003.

Como se muestra en el Cuadro 53 la financiación pública de la educación, y de la educación superior en particular, proviene mayoritariamente del subsidio federal, que representa, en promedio, el 80% del gasto público en ambos niveles, teniendo el subsidio estatal una pequeña participación (20%). Ahora bien, la educación superior recibe, aproximadamente, un 14% del presupuesto público educativo, lo que indica el reducido esfuerzo por parte del gobierno por incrementar los recursos en este nivel, dando mayor prioridad a la financiación de los niveles inferiores, a los cuales se les asigna más del 80% del total.

Cuadro 53: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (Méjico)

Año	Gasto Público en Educación*			Gasto Público en Educación Superior*			
	<i>Federal**</i>	<i>Estatad</i>	<i>Total</i>	<i>Federal**</i>	<i>Estatad</i>	<i>Total</i>	(F / C)
	(A)	(B)	C=(A+B)	(D)	(E)	F=(D+E)	
1994	4,6	0,6	5,2	0,59	0,13	0,72	13,8
1995	4,2	0,5	4,7	0,58	0,13	0,71	15,1
1996	4,0	0,8	4,8	0,55	0,12	0,67	13,9
1997	4,0	0,8	4,8	0,56	0,12	0,68	14,2
1998	4,1	0,7	4,8	0,58	0,13	0,71	14,8
1999	4,1	0,8	4,9	0,56	0,14	0,70	14,3
2000	4,1	0,9	5,0	0,56	0,14	0,70	14,0
2001	4,3	1,0	5,3	0,57	0,15	0,72	13,6
2002	4,4	1,0	5,4	0,61	0,16	0,77	14,2
2003	4,5	1,0	5,5	0,62	0,16	0,78	14,2

*No se considera el gasto municipal por tener un peso reducido dentro del presupuesto total (en promedio de 0,2%)

** Considera el subsidio federal total (ordinario y extraordinario)

Fuente: Elaboración propia a partir Hernández (2005)

A pesar de la recuperación constante del esfuerzo financiero durante los últimos años, el país no ha logrado alcanzar las metas fijadas por la Ley General de Educación (1993). En dicha Ley se indica que “el monto anual que se destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor al 8% del PIB del país¹¹⁶, y el 1% de este monto se destinará a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de Educación Superior Públicas, para lo cual el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación nacional y en todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiación a presupuestos crecientes, en términos reales, para la educación pública” (LGE, art. 25 y 27).

1.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, es la encargada de atender la financiación de las IES públicas: Universidades Públicas Federales (UPF), Universidades Públicas Estatales (UPE), Universidades Públicas Estatales de Asociación Solidaria (UPEAS), las Universidades Tecnológicas (UT) y otras instituciones (CESOP, 2005). Por su parte, las instituciones del sector privado están excluidas de los fondos públicos, dependiendo fundamentalmente de los recursos generados por el cobro de matrículas y la venta de servicios educativos (De Vries, 2002).

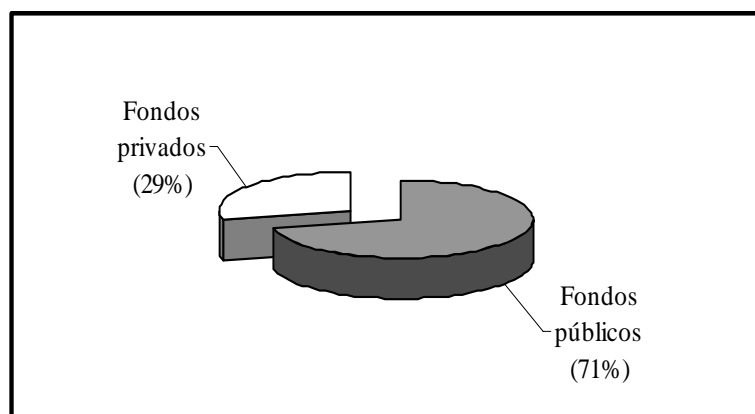
El Estado reconoce en la Ley General de Educación (1993) la importancia de la educación superior para el desarrollo del país y afirma su compromiso de apoyo económico financiando no sólo los niveles inferiores, sino también a la educación superior en sus actividades de formación, de investigación científica y tecnológica y de difusión de la cultura (art. 9). De ahí que la principal fuente de financiación de las instituciones públicas sean los ingresos procedentes de la administración (federal y estatal), dado que los recursos propios son, en general, poco significativos (ANUIES, 2000).

El Gráfico 16 muestra que, en el año 2002, los recursos de las IES públicas estaban compuestos mayoritariamente por fondos públicos (71%). Estos recursos se distribuían de la siguiente forma: el 94,9% se destinaba directamente a las universidades

¹¹⁶ Considerando el año 2003, ejercicio en el que más se invirtió en educación, el gasto total no llegó a superar el 8% del PIB, quedándose en el 7% (5,5% gasto público y 1,5% gasto privado) (Hernández, 2005).

públicas y el 5,1% a los estudiantes vía programas de becas y de préstamos estudiantiles. Por su parte, el 29% restante eran fondos privados procedentes en un 98,3% del cobro de matrículas y en un 1,7% de otros servicios de las instituciones.

Gráfico 16: Origen de los fondos de las IES públicas mejicanas (distribución porcentual) (2002)



Fuente: Elaboración propia a partir de la OCDE (2005)

- FONDOS PÚBLICOS

Los fondos públicos que reciben las IES públicas proceden de las administraciones, federal y estatales, pudiendo canalizarse a través de tres tipos de subsidios: a) ordinario, b) asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa y c) extraordinario, este último exclusivo del gobierno federal (Cuadro 54).

Cuadro 54: Modelo de asignación del subsidio público a las IES públicas mejicanas

	FEDERAL	ESTATAL
Subsidio Ordinario	<ul style="list-style-type: none"> • Irreductible • Incremento en costes (asociado a gastos de personal y de operación) que se negocia anualmente entre las IES y los gobiernos 	
Ampliación y diversificación de la oferta educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Se negocia entre las IES y los gobiernos • Los fondos aprobados pasan a formar parte del subsidio ordinario del año siguiente 	
Subsidio Extraordinario	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI): <ul style="list-style-type: none"> ➢ Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) ➢ Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) ➢ Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) ➢ Fondo de inversión para las Universidades Públicas Estatales (FIUPEA) ➢ Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP) • Fondo de Aportación Múltiple (FAM) 	

Fuente: Elaboración propia a partir de la SEP - SESIC (2005a)

El *subsidio ordinario* cubre el gasto corriente que se destina al funcionamiento regular de las IES públicas. Este subsidio se asigna cada año en función del presupuesto del año anterior (subsidio base) más un incremento para cubrir el aumento de costes asociados tanto a gastos de personal¹¹⁷ como a gastos de operación (modelo incrementalista). Recordemos que hasta mediados de los ochenta los incrementos porcentuales se basaban en la matrícula, pasando posteriormente a considerarse el aumento en el tamaño de la plantilla docente. Las IES que se benefician de estos recursos son las UPF, UPE, UPEAS, UT y otras IES públicas (Hernández, 2005).

El Cuadro 55 recoge los importes del subsidio ordinario a las IES públicas en el año 2003 según la procedencia de los fondos públicos (federal o estatal).

Cuadro 55: Composición del subsidio ordinario de las IES públicas mejicanas (2003)

IES	SUBSIDIO ORDINARIO* (en miles de pesos y dólares estadounidenses)**									Federal (%)	Estatal (%)
	Federal			Estatal			Total				
	Pesos	US \$	%	Pesos	US \$	%	Pesos	US \$	%		
UPE	17.506.394	1.622.843	47	9.494.469	880.137	89	27.000.862	2.502.980	56	65	35
UPF ^(a)	18.593.101	1.723.580	50	0	0	0	18.593.101	1.723.581	39	100	0
UT	757.645	70.234	2	757.645	70.234	7	1.515.291	140.468	3	50	50
UPEAS	265.625	24.623	0,7	452.644	41.960	4	718.269	66.583	1,5	37	63
Otras IES	200.618	18.598	0,5	0	0	0	200.618	18.597	0,4	100	0
TOTAL	37.323.383	3.459.878	100	10.704.758	992.331	100	48.028.141	4.452.209	100	78	22

* Las cifras incluyen: asignación inicial, nivelación, titulación docente, promociones, plazas y oferta educativa, conciliadas con Cuenta Pública Federal hasta el año 2003

** Equivalencia: 1 peso mejicano = 0,0927 dólares estadounidenses de 2003 (www.bde.es)

(a) El subsidio para inversión física (infraestructura) es parte del subsidio ordinario federal, no recibiendo subsidio estatal por lo que las cifras federales son considerablemente altas (subsidio federal 100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la SEP - SESIC (2005a)

Se aprecia que las UPE y UPF acaparan prácticamente la totalidad del subsidio ordinario (el 95%), con una participación del 56% y del 39%, respectivamente. Cuando se trata del origen de los recursos, el subsidio federal es muy superior al mostrado por el subsidio estatal, ya que el primero representa el 78% de los recursos presupuestales y el segundo el 22% restante.

En definitiva, el presupuesto ordinario de las IES públicas ha obedecido a criterios históricos que privilegian el coste por alumno y la plantilla de personal. Las aportaciones del subsidio ordinario dependen directamente de la capacidad de negociación política de cada institución y se establecen y formalizan a través de un

¹¹⁷ El subsidio que se destina a gasto de personal incluye recursos del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera, cuyo propósito es fomentar el desempeño del personal académico de las instituciones (SEP - SESIC, 2002).

convenio tripartito anual suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la universidad correspondiente, prevaleciendo la correlación de las fuerzas políticas entre gobierno y universidades (SEP - SESIC, 2003). Así, las IES federales realizan las negociaciones de su presupuesto directamente con la Secretaría de Hacienda, mientras que las universidades estatales llevan a cabo la negociación con la Secretaría de Educación Pública, razón por la cual los porcentajes del subsidio (federal y estatal) suelen ser muy dispares y no se encuentran reglamentados, lo que en ocasiones provoca conflictos entre las universidades y los gobiernos estatales (González, 2002).

Los subsidios que se destinan a la *ampliación de la oferta educativa* se otorgan mediante convenios de coordinación firmados entre los gobiernos (federal y estatal) y las IES, en los cuales se establece la participación de ambos ámbitos de gobierno en la financiación requerida. Estos recursos, una vez aprobados, pasan a formar parte del subsidio ordinario del año siguiente (SEP - SESIC, 2005a). Mediante la colaboración de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior se establecen las necesidades de ampliación de la oferta educativa en cada estado (apoyo destinado a equipamiento, nuevas plazas académicas, etc.).

En los últimos años el gobierno federal destina a las instituciones públicas un *subsidio extraordinario*, el cual se distribuye considerando la calidad de los proyectos presentados por las universidades a la SEP (ANUIES, 2000). Estos recursos extraordinarios, creados, como ya se vio, en los noventa, son en su totalidad federales y utilizan para su distribución dos herramientas básicas:

a) El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). El subsidio extraordinario correspondiente al PIFI se formaliza a través de la firma de convenios entre la SEP y las instituciones, que deben elaborar sus proyectos PIFI en el marco de las políticas establecidas por la propia Secretaría. El propósito central de estos proyectos institucionales es la mejora y fortalecimiento de los programas académicos (Ibarra, 2002b). En casos excepcionales, los gobiernos estatales contribuyen a los mismos fines con recursos que acuerdan directamente con las IES (CESOP, 2005).

b) El Fondo de Aportación Múltiple (FAM). Se destina a la mejora y ampliación de la infraestructura física de las IES públicas (proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento). Fue creado por la Cámara de Diputados en 1998 para apoyar inicialmente a las UPE. Actualmente, los recursos procedentes de esta fuente de

financiación se dirigen a las demás universidades públicas (UPF y UPEAS) y a universidades tecnológicas (UT) en base a proyectos presentados y evaluados por los órganos responsables.

El Cuadro 56 recoge los principales programas a través de los cuales se realiza la distribución de los recursos extraordinarios entre las IES públicas.

Cuadro 56: Composición del subsidio extraordinario de las IES públicas mejicanas (2003)

	AÑO	FUNCIONES	CIFRAS (miles pesos)	CIFRAS (miles US \$*)	%
PIFI:			2.648.957,1	245.558	66%
Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)	1990	Impulsar la mejora de la calidad de los programas educativos mediante la ampliación y modernización del equipo de laboratorios y talleres, medios de información académica, la actualización de los planes y programas de estudio, etc.	1.008.641,1	93.501	38
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)**	1996	Cubrir las necesidades de formación de profesores de carrera y consolidación de sus cuerpos académicos en función de los planes de desarrollo de cada institución. Se otorgan a profesores a través de convenios específicos entre la SEP y las IES.	401.444,7	37.214	15
Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU)	1998	Apoyar acciones de colaboración nacional e internacional de los cuerpos académicos. Son recursos que se dedican a proyectos específicos propuestos por las IES como la organización de eventos especializados (coloquios, estancias académicas, etc.) y proyectos de difusión y extensión de la cultura, entre otros.	38.871,3	3.603	1
Fondo de Inversión para las Universidades con Programas Evaluados y Acreditados (FIUPEA)	2001	Fomentar el aseguramiento de la calidad de los programas educativos mediante la acreditación por organismos especializados reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.	200.000,0	18.540	8
Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas FAEUP	2002	Apoyar proyectos que incidan en la solución de problemas estructurales que impactan negativamente en su viabilidad financiera de corto, mediano y largo plazo.	1.000.000,0	92.700	38
FAM:			1.359.241,4	126.002	34%
TOTAL SUBSIDIO EXTRAORDINARIO:			4.008.198,5	371.560	100%

* Equivalencia: 1 peso mejicano = 0,0927 dólares estadounidenses de 2003 (www.bde.es)

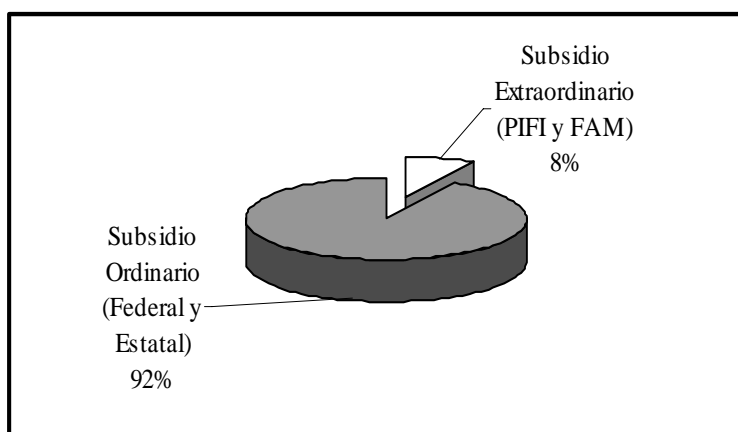
**Otro programa que incentiva a los docentes es el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (no contemplado en el PIFI) creado en 1993 y que otorga becas para la realización de estudios de postgrado con el fin de mejorar su formación (SEP - SESIC, 2003)

Fuente: Elaboración propia a partir de la SEP - SESIC (2002) y CESOP (2005)

En 2003, más del 60% del subsidio extraordinario se distribuye entre las universidades mediante el PIFI, siendo el PROMEP y el FAEUP los programas a través de los cuales se canalizan la mayoría de dichos fondos (76% del total PIFI). Por el contrario, los recursos que se entregan a la mejora de la infraestructura mediante el FAM representan alrededor de un 30%. Al igual que ocurre con el subsidio ordinario, el extraordinario beneficia mayormente a las UPE y a las UPF, las cuales acaparan más del 85% de tales recursos, siendo muy similar en ambas instituciones.

El Gráfico 17 presenta la participación del subsidio ordinario (federal y estatal) y extraordinario en la financiación de las IES públicas para el año 2003.

Gráfico 17: Origen de los fondos públicos de las universidades mejicanas (2003)



Los fondos que se asignan con un carácter público y marcadamente incrementalista son mayoritarios (92%), con una participación reducida del subsidio extraordinario en el presupuesto de las universidades públicas (8%). Ello indica que el esquema actual no reconoce los esfuerzos de transformación y mejora institucional que se han realizado en los últimos años en la mayoría de las universidades públicas.

- FONDOS PRIVADOS

En los últimos años, la mayoría de las IES públicas han desarrollado programas encaminados a la generación de recursos propios mediante el aumento en el cobro de la matrícula, la prestación de servicios de asesoría, investigación y desarrollo tecnológico dirigidos al sector productivo, los convenios para la capacitación de personal especializado, la participación de los estudiantes y campañas de aportaciones voluntarias de los egresados, entre otros. Estos recursos representan actualmente un 29% de la financiación de las instituciones, como se mostró en el Gráfico 16.

1.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Al igual que las IES públicas, los estudiantes pueden recibir recursos de origen público y privado para financiar sus estudios superiores. Sin embargo, estos recursos suelen ser bastante reducidos, lo que dificulta el acceso de un mayor número de estudiantes a la educación superior y se traduce, consecuentemente, en una reducida tasa bruta de escolarización si se compara con otros países de la región o con la media de América Latina en 2003 (24% frente al 29%).

- FONDOS PÚBLICOS

Los recursos públicos que se canalizan a través de los estudiantes representan un 5,1% del total de los fondos públicos, mientras el 94,9% se emplea para financiar directamente a las IES públicas, lo que se traduce en una carencia de políticas que incrementen las ayudas financieras a los estudiantes, que contribuyan a aumentar la cobertura del sistema.

Según la OCDE (2005), la financiación que se canaliza a los estudiantes de las universidades públicas se distribuye a través de un sistema de becas y de un sistema de préstamos, cuya asignación equivale al 2,8% y 2,3%, respectivamente. Sin embargo, en los informes nacionales que han sido consultados no se consta la existencia del segundo de estos instrumentos, por lo que seguidamente nos centraremos en el sistema de becas.

Así, en el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-06, el gobierno federal incorpora el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES). Este programa asigna recursos a la realización de estudios de licenciatura y de técnico superior universitario o profesional asociado en las IES públicas. Su principal objetivo es la ampliación de la cobertura y la mejora de la equidad en el acceso de los estudiantes de escasos recursos. Estos recursos son aportados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y las instituciones públicas federales a partes iguales (SEP / SESIC, 2003).

Cuadro 57: Becas concedidas por el PRONABES

	Becas concedidas	Monto (millones de pesos)	Monto (millones de US \$*)	US \$ por becario
2001	44.422	588,4	63,0	1.418
2002	94.539	1.247,1	129,1	1.365
2003	122.642	1.410,9	130,8	1.066
2004	137.852	1.405,0	124,5	903
Total	399.455	4.651,4	447,4	4.752

* Equivalencia: 1 peso mejicano = dólares estadounidenses de cada año (www.bde.es)

Nota. Se consideran en el total tanto las becas nuevas como las becas de renovación

Fuente: Elaboración propia a partir de la SEP - SESIC (2005b)

En 2001 el PRONABES otorgó un total de 44.422 becas con un presupuesto de 588,4 millones de pesos. Durante su segundo año de operaciones logró incrementar el número de becas en un 113%; en total 94.539 estudiantes se beneficiaron de becas, aplicándose una inversión de 1.247,1 millones de pesos. Hasta 2004, el PRONABES había concedido un total de 399.455 becas a estudiantes de la educación superior, de las cuales más del 80% cubrieron programas de licenciatura y más de un 10% se destinaron a programas de técnico superior universitario (TSU).

- FONDOS PRIVADOS

Además del PRONABES, el Fondo Nacional de Becas (FONABEC), creado en 2002, es un organismo privado constituido por empresarios que dieron apoyo a 1.450 estudiantes de 19 universidades tecnológicas, cada uno de ellos por un monto mensual de 730 pesos durante el periodo de realización de los estudios (SEP - SESIC, 2002).

Por su parte, el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES) fue creado en 1980 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ofrece subsidios a los estudiantes de la región de Sonora para cursar estudios en cualquiera de los niveles educativos. En el caso de la educación superior, las condiciones de los créditos del ICEES son las siguientes: a) los intereses generales se pagan cada año durante el periodo de los estudios en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre, b) tipo de interés de 6% anual para licenciatura y de 7% anual para postgrado, c) requiere de un aval familiar, d) una vez finalizado los estudios dispone de un periodo de gracia de seis meses para empezar a pagar el capital más los intereses generados desde su culminación hasta su primera amortización, y e) se calculan cuotas mensuales a partir del monto adeudado. En 1998 el ICEES concedió préstamos a 44.608 estudiantes universitarios (Téllez, 2003).

En prácticamente todas las IES privadas existen programas institucionales de becas o créditos para los estudiantes que son proporcionados por las propias instituciones y también existen programas de donaciones de agencias o empresas para este fin (Silva, 2005).

2. EL SES CHILENO

En las últimas décadas, Chile ha experimentado una fuerte expansión de la demanda de educación superior, fundamentalmente en titulaciones de larga duración conducentes a títulos profesionales en las áreas de tecnología, ciencias sociales, administración y comercio (Brunner *et al.*, 2005). Ello ha provocado que la cobertura de la educación superior chilena aumentase significativamente, pasando de una tasa bruta de escolarización del 7% a principios de los ochenta a ubicarse en un 20% en 1990. Además, las proyecciones del Ministerio de Educación indican que esta tasa superará el 40% en 2010, con más de un millón de estudiantes (Bernasconi y Rojas, 2003a).

Prueba de ello es el crecimiento de la matrícula de educación superior, que pasó de 201.140 estudiantes en 1985 a 583.959 en 2004, cifra que prácticamente triplica la de mediados de los ochenta, siendo en el periodo 1990-95 cuando experimenta su mayor crecimiento (38%). El Cuadro 58 muestra su evolución, clasificando la matrícula según sector y subsistema educativo.

Cuadro 58: Evolución de la matrícula del SES chileno (1985-04)

Tipo de IES^(a)	1985	1990	1995	2000	2004
IES Universitarias:	118.079	131.702	231.227	319.089	416.761
U. Tradicionales ^(b)	113.128	112.193	161.850	215.284	246.611
U. Privadas	4.951	19.509	69.377	103.805	170.150
IES No Universitarias:	83.061	117.780	113.715	132.785	167.198
Públicas:	18.071	6.472	0	0	0
Institutos Profesionales	18.071	6.472	0	0	0
Privadas:	64.990	111.308	113.715	132.785	167.198
Institutos Profesionales	14.565	33.534	40.980	79.904	104.844
Centros de Formación Técnica	50.425	77.774	72.735	53.184	62.354
Total	201.140	249.482	344.942	452.177	583.959

(a) La matrícula total comprende el grado, el postgrado y el postítulo. El postítulo corresponde a programas de perfeccionamiento profesional para los cuales no se exige tesis y no conducen a un grado académico reconocido por la ley. Además son programas con dedicación a tiempo parcial y con una duración de entre dos y tres semestres (Bernasconi y Rojas, 2003b)

(b) 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, entre las que se encuentran 9 privadas

Fuente: Elaborado a partir de Compendio de Educación Superior del Ministerio de Educación

Durante el periodo analizado, el sector universitario ha concentrado en promedio el 64% de la matrícula total. Dentro del sistema universitario, las universidades tradicionales acaparan más de tres cuartas partes (75%) de la matrícula. En general, la matrícula de postgrado y postítulo representa cifras muy pequeñas que oscilan entre el 1% y el 3% y es atendida en su totalidad por las universidades tradicionales. Por su parte, el sector no universitario, actualmente conformado por instituciones privadas, también ha mostrado un importante crecimiento institucional, atendiendo en promedio a un 36% de la matrícula en educación superior en el periodo analizado.

Para dar respuesta a la creciente demanda, se autorizó a partir de la Reforma de 1981 la creación de nuevas instituciones privadas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, generando en la década siguiente un explosivo aumento del número de instituciones¹¹⁸. Así, de 8 IES existentes hasta 1981, Chile pasa a contar en 2004 con 16 universidades públicas, 9 universidades privadas antiguas y 39 universidades privadas creadas después de 1981. Esta distinción entre antiguas y nuevas será muy importante ya que determina el derecho de participación en las partidas presupuestarias públicas. A ellas se suman 48 institutos profesionales y 117 centros de formación técnica, ambos de carácter privado y con fines lucrativos, haciendo un total de 229 IES (ver Cuadro 59)

¹¹⁸ El Banco Mundial afirma que sólo países como Filipinas, Corea y Japón contaron en 1994 con una proporción de alumnos en el sector privado de la educación superior mayor que la mostrada por Chile en el año 2000 (Banco Mundial, 2000).

Cuadro 59: Evolución de las IES chilenas

Tipo de IES	1980	1990	1995	2000	2004
IES Universitarias:	8	60	70	64	64
Estatales ^(a)	2	14	16	16	16
Privadas antiguas:	6	6	9	9	9
Católicas	3	3	6 ^(b)	6	6
Particulares	3	3	3	3	3
Privadas nuevas ^(c) :	0	40	45	39	39
Particulares	0	40	45	39	39
IES No Universitarias:	0	242	200	176	165
Estatales:	0	2 ^(d)	0	0	0
Institutos profesionales	0	2	0	0	0
Privadas:	0	240	200	176	165
Institutos profesionales	0	81	73	60	48
Centros de Formación Técnica	0	161	127	116	117
Total	8	302	270	240	229

(a) No se incluyen los establecimientos de las Fuerzas Armadas y del Orden ni de la Dirección General de Aeronáutica Civil, creados con la introducción de la Ley Orgánica Constitucional (LOCE) en 1990

(b) Se consideran antiguas porque son 3 sedes regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile que se independizaron en 1991

(c) Fueron creadas conforme a los procedimientos administrativos establecidos en la LOCE

(d) Los dos institutos profesionales estatales registrados en 1990 se transforman en universidades en el año 1992, con lo cual desaparecen del sector estatal (Bernasconi y Rojas, 2003b)

Fuente: Elaborado a partir de Bernasconi y Rojas (2003) y Compendio de Educación Superior

Como se puede apreciar en el Cuadro 59, el crecimiento de la oferta de la educación superior chilena se ha basado en el sector privado. Mientras el sector público ha pasado de 2 a 16 universidades, el sector privado ha pasado en las últimas dos décadas de 6 a 213 instituciones, siendo significativo su crecimiento en el sistema no universitario. Así, a partir de 1990 las instituciones privadas representan el 77% de las universidades y el 100% de las IES no universitarias.

El mercado más poblado es el Metropolitano, donde se reúne más del 60% de las IES del país, predominando las privadas, tanto universitarias como no universitarias. Al mismo tiempo, este mercado da cuenta de la mitad de la matrícula a nivel nacional, concentrando el 33% de la matrícula universitaria pública y el 80% de la matrícula universitaria privada. Además, las IES expanden su oferta a través de sedes en las distintas regiones; la mitad de ellas se ubican en la región metropolitana y en la región Centro-Sur (Brunner *et al.*, 2005).

2.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS

Desde la creación de la Universidad de Chile en 1842, la historia de la educación superior estuvo dominada por el estado, incluso después de la aparición de la primera universidad privada a finales del siglo XIX¹¹⁹. A diferencia de ésta que tenía carácter religioso, las creadas durante el siglo XX surgen de la necesidad de disponer de universidades locales. Así, en la década de los sesenta, Chile contaba con un SES pequeño y homogéneo, compuesto por dos universidades públicas con presencia en buena parte del país y seis universidades privadas, tres de las cuales eran católicas y las otras tres, entidades sin fines de lucro que recibían subsidios directos del estado¹²⁰. Hasta 1981, la educación superior chilena era básicamente una responsabilidad pública asumida por el Estado, en cuanto a financiación¹²¹, y por las universidades, en cuanto a regulación, donde éstas contaban con autonomía y el Estado aseguraba los recursos.

La evolución histórica del SES chileno se puede dividir en tres etapas: 1) el periodo de intervención militar (1973-80), 2) “el periodo de reforma” (1980-90), y 3) la etapa de restauración de la democracia (1990-actual).

¹¹⁹ En 1888 fue creada la primera universidad privada (Universidad Católica de Chile) (Bernasconi y Rojas, 2003b).

¹²⁰ En 1965, algunos SES como los de Argentina, Brasil, Colombia, Méjico y Perú, contaban en promedio con 35 universidades (Brunner, 1986).

¹²¹ Esta responsabilidad fue consagrada en la reforma efectuada en 1971 a la Constitución de 1925.

Cuadro 60: Etapas en el proceso de cambio del SES chileno

	ETAPAS	PROBLEMAS
1973-80 <i>Intervención y control del gobierno militar</i>	Desaparición de la autonomía institucional y la libertad de expresión. Expulsión de profesores, estudiantes y funcionarios. Cierre de unidades y titulaciones académicas. Disminución de los recursos públicos. Abandono de la gratuidad de la enseñanza.	Síntomas de creciente desajuste entre las necesidades de la sociedad y las opciones ofrecidas por el sistema formal. La reducción de los recursos públicos, el cierre de titulaciones y plazas, y el cobro de matrículas, provocan la disminución de la matrícula.
1981-90 <i>Diversificación del sistema: estructura y financiación</i>	Autorización de la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no universitarias (institutos profesionales y centros de formación técnica). Dotación de autonomía plena a las universidades tradicionales y autonomía limitada al resto. Rediseño de la financiación pública y aparición de nuevos instrumentos de financiación: los créditos y los fondos a la investigación. Eliminación del régimen laboral para el personal académico de las universidades estatales, otorgándoles libertad para decidir sus propios regímenes laborales.	El SES crece en un marco de desregulación que afectó la calidad de la oferta institucional.
1990-actual <i>Prioridad educativa: la calidad y la equidad del sistema</i>	Creación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en la cual se otorga mayor prioridad a la calidad, a la equidad y al deseo de vincular la educación superior con el desarrollo nacional y regional. Las políticas buscan: 1) diversificar las fuentes de recursos a las instituciones y a los estudiantes, y 2) apoyar la mejora de la calidad mediante la acreditación, tanto de las instituciones como de los programas académicos. Creación de diversos fondos que promueven el desarrollo de las actividades de investigación científica y tecnológica.	La acreditación de las titulaciones de pregrado y postgrado tiene un carácter voluntario, lo que implica la ausencia de mecanismos que incentiven a las IES a mejorar la calidad de su oferta.

A continuación desarrollamos cada una de las etapas descritas en el Cuadro 60 con el fin de conocer las transformaciones más importantes que ha sufrido la educación superior chilena a lo largo de su historia reciente.

2.1.1. 1973 - 80: INTERVENCIÓN MILITAR

En los días posteriores al golpe militar en Chile (1973), el nuevo gobierno intervino las ocho universidades existentes a través de rectores militares que asumieron las atribuciones del gobierno universitario, expulsando a profesores, estudiantes y funcionarios. El gobierno militar puso a la universidad bajo vigilancia permanente y abolió las reformas estructurales y de gobierno de finales de los sesenta, desapareciendo

la autonomía institucional y la libertad de expresión. Además, se dismantelaron unidades académicas y disciplinas enteras, especialmente en las ciencias sociales.

El gobierno militar argumentaba que el sistema universitario chileno se había caracterizado por ser un esquema cerrado de ocho universidades que escapaba de todo control de eficacia y eficiencia, convirtiéndose en las únicas entidades de la República que contaban con una alta financiación estatal, lo que había generado una falta de competencia y un crecimiento de las mismas (Bernasconi y Rojas, 2003b). Por ello, el gobierno militar introduce medidas restrictivas, provocando una notable disminución de la financiación de las universidades, alcanzando su punto más bajo en 1976 (Brunner, 1986).

Con la nueva filosofía, que consideraba la educación superior una inversión en capital humano y que, por lo tanto, debía ser financiada por los estudiantes, las universidades fueron abandonando la gratuidad de la enseñanza para dar paso al cobro de matrícula, además de la generación de otros recursos propios bajo la venta de servicios, especialmente consultorías de investigación o evaluación de proyectos, cuyos ingresos pasaron a representar un parte importante de la financiación total. La autofinanciación en las universidades chilenas pasó de un 13,5% a un 26,9%, en término medio, entre 1965 y 1980 (Brunner, 1986).

Como consecuencia de estos procesos, a finales de los años setenta, la educación superior chilena presentaba síntomas de creciente desajuste entre las necesidades de la sociedad y las opciones ofrecidas por el sistema formal. Tal es así, que la matrícula en las universidades había disminuido, tanto por el cierre de titulaciones como por el abandono de la política de gratuidad. En respuesta a los vacíos que dejaron las universidades, aparecieron otras instituciones orientadas a titulaciones cortas e independientes del sistema formal.

2.1.2. 1980 - 90: LA REFORMA Y LA DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL

A principios de los ochenta, una vez que el gobierno militar introdujo los primeros cambios en el resto de sectores, centró su atención en la educación superior. El Decreto de Ley N°. 3.541 publicado en el Diario Oficial el 13 de Diciembre de 1980, dio facultades al Poder Ejecutivo para reestructurar las universidades del país. Con el objetivo de expandir la matrícula, diversificar el sistema y estimular la competencia entre instituciones, se autorizó en 1981 la creación de universidades privadas y de

nuevas instituciones no universitarias, entre ellas los “institutos profesionales”, autorizados para otorgar títulos profesionales no reservados a las universidades, y los “centros de formación técnica”, que quedaron a cargo de las titulaciones técnicas de dos años de duración.

Por otra parte, con el objeto de reducir y controlar el potencial político de las universidades públicas se procedió a segregar los colegios regionales de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado en 14 pequeñas universidades públicas independientes, las cuales fueron dotadas de nuevos estatutos que les otorgaba “autonomía plena¹²²” para establecer sus propios reglamentos y organización, siempre dentro de los límites generales aplicables al sector público. A diferencia de la “autonomía plena”, la misma Ley establece límites legales a la autonomía de las nuevas instituciones privadas, generando sistemas de supervisión y control sobre ellas. Por tanto, estas instituciones cuentan con una “autonomía limitada” en el ámbito académico, vinculada con el otorgamiento independiente de títulos y grados.

Otro de los cambios establecidos en la reforma de 1981 fue la eliminación del régimen laboral de funcionarios públicos para el personal académico¹²³ de las universidades estatales, dejando en sus manos la creación de sus regímenes laborales, así como las políticas de salarios y de permanencia en el cargo (Decreto con Fuerza de Ley N°. 3 de 1980 de Educación).

Además de los cambios institucionales ya mencionados la financiación también fue rediseñada (DFL N°.4 del Ministerio de Educación), estableciendo que las IES creadas con posterioridad a 1981 deben estar financiadas íntegramente con recursos generados por el cobro de matrículas y los ingresos privados, pudiendo competir por algunos fondos públicos. Sus estudiantes, además, no se constituyen en beneficiarios de los sistemas de ayuda financiera pública.

¹²² Esto implica autonomía:

- *Académica*: libertad para decidir cómo cumplir sus funciones de docencia, investigación y extensión, así como la fijación de sus planes y programas de estudio.
- *Económica*: disposición de los recursos de la forma que consideren más conveniente
- *Administrativa*: facultad para organizar su funcionamiento de la manera más adecuada

¹²³ Los estatutos distinguen entre académicos regulares que tienen nombramiento permanente, pudiendo tener dedicación completa o parcial, y los académicos no regulares que tienen nombramiento temporal.

Por su parte, el subsidio estatal destinado a las universidades “tradicionales”¹²⁴ se divide en dos componentes: un aporte fiscal directo (AFD), que consiste en un fondo de libre disponibilidad asignado exclusivamente a las universidades tradicionales, y un aporte fiscal indirecto (AFI), a través del cual se pretende estimular la competencia entre las instituciones, actuando como instrumento para incentivar y premiar su calidad. Ambos componentes serán comentados ampliamente cuando analicemos la financiación.

Por lo que respecta a la investigación, en 1982 se crea el *Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica* (FONDECYT) para financiar la investigación en todas las áreas del conocimiento a través de concursos anuales de proyectos que son evaluados por pares chilenos y extranjeros.

Por último, como las universidades tradicionales habían sido impulsadas por el gobierno militar a la recuperación de sus costes mediante el cobro de matrículas, se constituye en 1981 el *Crédito Fiscal Universitario* (actualmente denominado Fondo Solidario de Crédito Universitario) como un programa de préstamo estudiantil subsidiado para ayudar a aquellos estudiantes que no podían pagar sus estudios, y que comentaremos con mayor detalle en el último apartado.

En síntesis, el SES chileno, cuya característica era ser un sistema pequeño y homogéneo, se transformó con la reforma de 1981 en un sistema abierto y diversificado con numerosas universidades creadas por la iniciativa privada y dos nuevos tipos de IES no universitarias (institutos profesionales y centros de formación técnica).

2.1.3. 1990 - ACTUAL: RESTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Hasta principios de los noventa, el SES había crecido en un marco de desregulación que afectó la calidad de la oferta institucional, haciendo imprescindible la intervención del Estado como evaluador del sistema y emprendiendo las primeras reformas orientadas a la mejora de la calidad de la educación superior.

Los cambios efectuados en esta dirección se vinculan a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada en 1990 (Ley N°. 18.962), que establece los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones, determinando su apertura o cierre, así como las funciones que corresponden a cada una de ellas. Estos requisitos consideran una autoevaluación realizada al interior de las instituciones y una

¹²⁴ Se otorga una mayor importancia en los subsidios financieros a las universidades privadas antiguas, también llamadas “universidades particulares de carácter público”, ya que desde 1927 la legislación chilena las reconocía como “actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional del estado” y por tanto son consideradas entidades de vocación o misión pública (Bernasconi y Rojas, 2003b).

visita de un equipo de evaluadores externos encargados de validar el informe de autoevaluación, a partir del cual acredita o no el funcionamiento de las instituciones y de los programas ofertados. Una de las innovaciones más importantes de la LOCE fue la puesta en marcha de dos sistemas de acreditación destinados a la evaluación, por un lado, de instituciones, y por otro, de programas académicos, tal y como se muestra en el Cuadro 61.

Cuadro 61: Sistemas de acreditación del SES chileno

	Agencia Gubernamental	Características
Acreditación institucional	Consejo Superior de Educación (CSE)	Se aplica sólo a instituciones privadas que carecen de autonomía (universidades e institutos profesionales). Pretende evaluar el desempeño a partir de las variables más significativas. Es un sistema obligatorio, conducido por pares académicos y por el propio consejo, con una duración limitada (11 años).
Acreditación de titulaciones	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP)	Es un sistema de desarrollo experimental orientado a sentar las bases de un sistema de sanción legal. Es aplicable a instituciones autónomas tanto públicas como privadas. Es un sistema voluntario que se aplica a programas de pregrado y postgrado.

La evaluación institucional está a cargo del Consejo Superior de Educación (CSE), creado al amparo de la LOCE. Se trata de un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de administrar el Sistema de Acreditación de las IES privadas, para quienes se trata de un proceso obligatorio. Periódicamente se evalúa su desempeño, analizando las variables más significativas del desarrollo de la entidad (recursos docentes, didácticos, físicos, económicos y financieros). La acreditación del CSE tiene una validez máxima de 11 años y es conducido por un órgano estatal a través de la evaluación de los pares académicos y del propio Consejo.

Además del Sistema de Acreditación de las instituciones privadas surgen nuevos sistemas destinados a la evaluación de los programas de las IES que, voluntariamente, deseen someterse a este proceso. Actualmente dos agencias gubernamentales son responsables de este proceso: la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado o grado (CNAP), y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), ambas creadas en 1999.

Hasta la década de los noventa, los logros alcanzados en materia de investigación habían sido infructuosos ya que los esfuerzos no estaban orientados a la innovación científica y tecnológica, por lo que se exige a las instituciones públicas modificar sus estructuras a fin de vincular sus actividades al desarrollo nacional y regional mediante el fortalecimiento de sus capacidades docentes e investigadoras (Bernasconi y Rojas, 2003a). Con el objetivo de superar estas limitaciones, se generan incentivos y se crean diversos fondos para promover la colaboración entre universidades y empresas.

Las medidas implantadas para fortalecer la calidad y la equidad del sistema consistieron, por un lado, en expandir las ayudas financieras a los estudiantes y, por otro, en aumentar los recursos de las instituciones, fundamentalmente a través del incremento del Aporte Fiscal Directo (AFD), el aumento de los recursos destinados a la investigación y la creación de fondos de desarrollo institucional y, como última medida, en apoyar la mejora de la calidad a través del estímulo a la acreditación de la enseñanza.

2.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los últimos años han sido periodos de crecimiento económico alto y sostenido, como consecuencia, el porcentaje del PIB destinado al gasto público en educación ha pasado de un 3% en 1995 a un 4,4% en 2002. Sin embargo, este crecimiento no se mantuvo en los primeros años de la presente década como resultado de la crisis externa sufrida en el país, produciéndose en 2003 una reducción en el porcentaje del PIB (4,2%). En cuanto al porcentaje del PIB destinado al gasto público en educación superior, aunque en términos generales dicho porcentaje se mantuvo relativamente estable en el periodo analizado, se muestra un ligero crecimiento hasta 2002, para luego disminuir en 2003, apreciándose la misma tendencia del gasto público en educación.

El Cuadro 62, muestra el gasto público en educación, y en educación superior como porcentaje del PIB y del Gasto Público Total.

Cuadro 62: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (Chile)

	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (%)						G. Pco. Educación Superior / G. Pco. Educación
	PIB			Gasto Público			
	<i>Básica</i>	<i>Superior</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Superior</i>	<i>Total</i>	
1995	2,5	0,5	3,0	12	2,5	14,5	17,2
1997	2,8	0,5	3,3	13,3	2,6	15,9	16,3
1998	3,0	0,6	3,6	13,4	2,7	16,1	16,8
2000	3,6	0,6	4,2	15	2,5	17,5	14,3
2002	3,8	0,6	4,4	16,1	2,6	18,7	13,9
2003	3,7	0,5	4,2	16,6	2,5	19,1	13,1

Fuente: Instituto de Estadístico de la UNESCO (UIS) y OCDE; Education at a Glance (varios años)

Chile destina a educación, en promedio, un 17% del gasto público total, mostrando a lo largo del periodo analizado una tendencia creciente. Sin embargo, se aprecia que el gasto público en la educación básica tiende a aumentar, mientras que el porcentaje que se destina a la educación superior se reduce. Esto significa que Chile ha incrementado su esfuerzo para financiar la educación de los niveles inferiores, pero no así el nivel superior, lo cual explica el peso descendente de este último en el gasto público educativo, no superando en 2003 el 14%.

Las reformas financieras implantadas en los ochenta hacen referencia fundamentalmente a los fondos públicos que financian exclusivamente a las universidades tradicionales y a sus estudiantes. En cambio, las instituciones creadas con posterioridad a 1981 se benefician de estos fondos en una cuantía muy reducida (compitiendo por parte de los recursos del Aporte Fiscal Indirecto) y sus estudiantes no tienen acceso a las ayudas financieras públicas. Dada la limitada participación de éstas en los recursos públicos, el análisis se centrará en la financiación de las universidades tradicionales.

2.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES TRADICIONALES

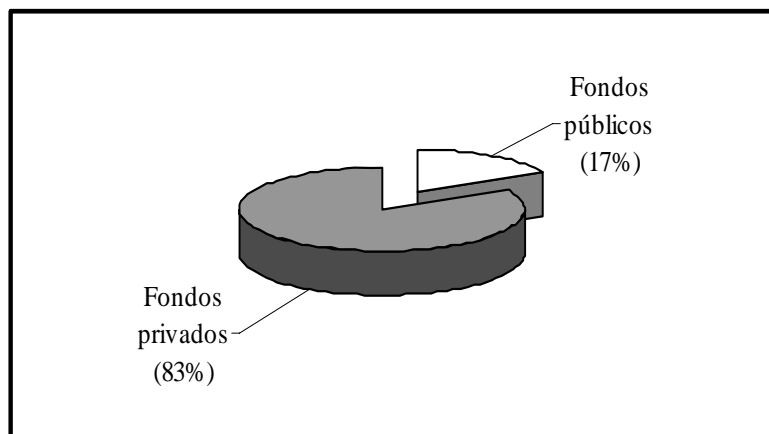
Durante la mayor parte del desarrollo del sistema universitario el Estado ha sido el responsable directo de financiar a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (universidades tradicionales). Estos recursos se encauzaban a través de un aporte global directo establecido en las Leyes de Presupuesto. Hoy en día, el grueso de la financiación del SES no proviene de las transferencias del Estado sino del pago de la matrícula que realizan los estudiantes y sus familias y de los ingresos que las instituciones generan por la prestación de servicios educativos. Por ello, el SES chileno ha dejado de funcionar como una parte del sector público sujeto al control y

administración del gobierno para asemejarse más a un mercado donde se compite para ofrecer servicios educativos.

El Gráfico 18 refleja la composición de los recursos que reciben las universidades tradicionales para el desarrollo de sus actividades educativas. Los fondos públicos (17%) se distribuyen de la siguiente forma: el 69% se asigna directamente a las universidades (36,2% a las públicas y 32,8% a las privadas) y el 31% se destina a los estudiantes vía programas de becas y de préstamos estudiantiles, lo que indica la intensidad que Chile otorga a los subsidios estudiantiles para promover el acceso a la educación superior, especialmente de los estudiantes de bajos ingresos.

Por su parte, los fondos privados (83%) de las instituciones están constituidos en un 81,4% del cobro de matrículas y en un 1,6% de otros ingresos, lo que significa que la casi totalidad de dichos fondos proviene de los ingresos por matrículas (98%). Así, el esfuerzo que realizan las familias es superior al del gobierno, lo cual se explica por la elevada participación de las instituciones privadas, superando el 70% de la matrícula de la educación superior, y la política del cobro de matrículas impuesta a los estudiantes de las universidades públicas, quienes pagan aranceles similares al promedio de las instituciones privadas (Brunner *et al.*, 2005), tal como se aprecia en el Gráfico 18.

Gráfico 18: Origen de los fondos de las universidades tradicionales chilenas (distribución porcentual) (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, *Education at a Glance 2005*

- FONDOS PÚBLICOS

Los fondos públicos que reciben las universidades tradicionales para el desempeño de sus actividades proceden, fundamentalmente, de cuatro fuentes de financiación, tal y como se muestra en el Cuadro 63.

Cuadro 63: Modelo de asignación del subsidio público a las universidades tradicionales chilenas

Aporte Fiscal Directo (AFD)	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto Base • Incremento basado en el desempeño institucional
Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	Financia a los estudiantes con los mejores resultados académicos que se matriculan en cualquiera de las IES
Programa de Formación Inicial de Profesores	Recursos que se asignan a la formación de docentes para todos los niveles del sistema educativo, por los cuales las universidades deben competir mediante la realización de proyectos que se presentan a concurso nacional
Fondo de Desarrollo Institucional y Mejora de la Calidad de la Educación Superior	Recursos competitivos que se asignan a proyectos que contribuyen a mejorar la calidad de las IES

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, Compendio Estadístico

Hasta 1989, la totalidad del *Aporte Fiscal Directo (AFD)* se distribuía de acuerdo con participaciones históricas (un 56,2% para las universidades estatales y el 43,8% restante para las privadas). En 1989 se introduce un cambio importante, el AFD de cada institución contemplaría dos partidas: un 95% del AFD recibido en el año anterior y un 5% que dependería de indicadores de desempeño¹²⁵. Este 5% tiene un efecto importante, ya que incidirá en el 95% de la financiación que se perciba el próximo año, de tal forma que variaciones pequeñas en el corto plazo pueden provocar cambios significativos en el largo plazo basados en el desempeño de las instituciones.

Por su parte, la distribución del *Aporte Fiscal Indirecto (AFI)* se realiza considerando a los 27.500 estudiantes con las mejores puntuaciones en la Prueba de Aptitud Académica¹²⁶ (PAA), de tal forma que las IES que logren atraer un número importante de éstos contarán con mayores recursos AFI¹²⁷. Estos alumnos se ordenan en función de su nota y se clasifican en 5 tramos de 5.500 estudiantes. El tramo de la nota más baja recibe una ponderación de 1, lo que significa que la institución donde se matricule alguno de estos alumnos percibirá 97.135 pesos en 2002 (141 US \$). Mientras, el tramo con las notas más altas recibe una ponderación de 12, lo que equivale a que la institución que matricule un alumno de este tramo percibirá los 97.135 pesos multiplicados por 12, es decir 1.165.619 pesos (1.692 US \$).

¹²⁵ El 5% del AFD se distribuye considerando el perfil de los académicos, entre otros: a) profesores a tiempo completo equivalente (TCE) / Total profesores TCE, b) número de proyectos FONDECYT y otros de investigación externos / Total profesores TCE, y c) Número de publicaciones Institute for Scientific Information (ISI) / Total profesores TCE.

¹²⁶ La distribución del AFI entre las instituciones de educación superior toma en cuenta no sólo la proporción de estudiantes matriculados sino también los mejores resultados en la Prueba de Aptitud Académica (PAA), que es el test nacional de ingreso a la universidad (Bernasconi y Rojas, 2003b).

¹²⁷ El mercado metropolitano capta el 57% de los 27.500 alumnos con las mejores puntuaciones en el PAA y, de éstos, el 66% de los alumnos con la mejor nota (Brunner, 2005a).

Este sistema, donde los recursos financieros se vinculan con la elección de los estudiantes pero sin que exista una herramienta explícita como los cheques educativos, es considerado un sistema de cheques educativos “disfrazados o implícitos” o “cheques en sombra”. El AFI pretende que las IES sean más receptivas a las necesidades de la sociedad, ajustando su oferta a las titulaciones más demandadas. Asimismo, los alumnos con altas puntuaciones tienen posibilidad de ir a las IES con mayor prestigio. Hasta 1989 este fondo estaba reservado sólo para las universidades “tradicionales”, abriéndose a todas las IES a partir de esa fecha¹²⁸.

El *Programa de Formación Inicial de Profesores* tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de los sistemas de formación de maestros y estimular la capacidad de innovación de las IES en sus programas de formación de docentes. Si bien el programa alcanzó en su primer año de operaciones (1997) una asignación de alrededor de 2.794,4 millones de pesos, en 2002 estos recursos mostraron una drástica reducción con apenas un presupuesto de 312,6 millones de pesos (Ministerio de Educación; Compendio de Educación Superior).

Los demás aportes públicos se distribuyen a través del *Fondo de Desarrollo Institucional* y del *Programa de Mejora de la Calidad de la Educación Superior* (MECESUP). Estos programas, creados en la década de los noventa (1991 y 1997, respectivamente) destinan recursos a proyectos orientados a mejorar la calidad, pertinencia y capacidad de innovación de las IES (Bernasconi y Rojas, 2003b). La entrega de dichos recursos está supeditada a la evaluación externa de los proyectos presentados por las IES o al empleo de fórmulas transparentes y estables en el tiempo. Con excepción de algunos fondos especiales que recibe la Universidad de Chile¹²⁹, no hay discrecionalidad administrativa en la distribución de la financiación estatal (Bernasconi y Rojas, 2003b).

Durante el periodo 1990-04, el Ministerio de Educación destinó la práctica totalidad de los recursos públicos a las IES del sistema universitario, favoreciendo en más de un 80% a las 25 universidades tradicionales, con excepción de un pequeño porcentaje que las universidades privadas particulares han captado por concepto del AFI. En dicho periodo, los recursos AFI de éstas se incrementaron hasta alcanzar el

¹²⁸ Pese a ello, las universidades tradicionales continúan concentrando el mayor número de estudiantes con derecho a AFI, así como los recursos provenientes de dicha fuente (Castro, 2000).

¹²⁹ La Universidad de Chile recibió en 2004 un total de 6.534.997 miles de pesos para el desarrollo de actividades de interés nacional (Compendio de Educación Superior; Mineduc).

2004 un 18% de dicho aporte¹³⁰, duplicando el registrado en 1990. Dentro del sector no universitario, las estrategias adoptadas por las IES para captar a los estudiantes con los mejores resultados han resultado en una menor participación en estos recursos al pasar de un 7% en 1990 a un 1% en 2004 (Compendio Estadístico, Mineduc).

Los aportes del Ministerio de Educación a las universidades tradicionales han experimentado aumentos importantes en los últimos años, y están actualmente constituidos por los instrumentos de financiación que se muestran en el Cuadro 64, aportando la distribución porcentual de estos recursos para el año 2004. No se considera el Programa de Formación Inicial de Profesores debido a que no se dispone de información para el año 2004.

Cuadro 64: Composición de los recursos públicos de las universidades tradicionales chilenas (2004)

PROGRAMAS	Monto (en miles de pesos)	Monto (en miles de US \$*)	Participación (%)
1. Aporte Fiscal Directo (AFD):	107.337.034	176.135,6	84
Presupuesto Base	101.970.182	167.328,8	95
Desempeño	5.366.852	8.806,8	5
2. Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	14.146.673	23.214,1	11
3. Fondo de Desarrollo Institucional y MECESUP^(a)	6.438.196	10.564,8	5
Total	127.921.903	209.914,5	100%

* Equivalencia: 1 peso chileno = 0,001649958 dólares estadounidenses de 2004 (www.bde.es)

(a) El 77% de dichos recursos corresponde al MECESUP

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, Compendio Estadístico

El Estado destinó en 2004 a las universidades tradicionales un total de 127,9 millones de pesos. El Aporte Fiscal Directo (AFD) representa el 84%, mientras que el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) representa el 11%, concentrando ambas partidas más del 90% de los recursos públicos. Las universidades tradicionales acaparan más del 80% del AFI y, consecuentemente, el mayor número de alumnos con los mejores resultados en la PAA, donde más del 35% se concentra en la Universidad de Chile y en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Con respecto al aporte estatal que se destina a las actividades de investigación y desarrollo, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) administra diversos fondos que fueron creados a partir de la década de los ochenta. En el Cuadro 65 se recogen algunos de los fondos del CONICYT así como los fondos asignados en el año 2002, último para el que se dispone de información.

¹³⁰ De los recursos del AFI que se destinan a las universidades privadas particulares, el 67% se concentra en seis de ellas.

Cuadro 65: Fondos del CONICYT a la educación superior chilena (2002)

FONDOS	AÑO	FUNCIONES	MONTO (miles pesos)	MONTO* (miles US \$)	(%)
Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT)	1981	Fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica en todas las áreas de conocimiento mediante la financiación de proyectos en concursos públicos y competitivos a través de diversos programas	20.656.340	29.984,5	54
Becas Nacionales de Postgrado	1988	Estimular la realización de estudios de postgrado (maestrías y doctorados) con el fin de disponer de recursos humanos para el desarrollo del país	3.256.333	4.726,8	9
Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF)	1991	Orientar la investigación aplicada a la mejora de la productividad y competitividad de los principales sectores de la economía, constituyendo el principal instrumento de fomento de la relación universidad - empresa	9.703.810	14.085,9	25
Cátedras Presidenciales en Ciencias e Iniciativa Milenio	1998	Contribuir al aumento de la competitividad científica y tecnológica del país, mejorando la calidad y cantidad de información científica y tecnológica, promoviendo trabajos de colaboración con otros investigadores y laboratorios.	4.002.607	5.810,2	10
Prog. Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	2000	Promover la capacidad de investigación y formación de masa crítica a nivel regional en disciplinas o materias específicas para que se conviertan en referentes nacionales en el área temática de su competencia	732.654	1.063,5	2
Total			38.351.744	55.670,9	100

* Equivalencia: 1 peso chileno = 0,001451589 dólares estadounidenses de 2002 (www.bde.es)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, Compendio Estadístico

Prácticamente el 80% de los recursos del CONICYT se canalizan a la educación superior a través del FONDECYT y el FONDEF.

- FONDOS PRIVADOS

En general, las universidades chilenas se vieron forzadas a introducir en el sistema universitario el cobro de matrículas y buscar otras fuentes de financiación distintas a los aportes gubernamentales. Estos recursos privados representaron en 2003 el 83% de los recursos totales de las universidades tradicionales. Así, hasta principios de los setenta, las universidades eran prácticamente gratuitas y los estudiantes solamente debían pagar algunos costes de escasa magnitud (salud, deportes, cuotas de solidaridad,

etc.). Sin embargo, a mediados de la década de los ochenta, todas las universidades adoptaron el cobro de matrículas a los estudiantes diferenciando por niveles de ingreso familiar (Leiva, 2002). Como ya se indicó en el Gráfico 18, estos recursos en 2003 representaron para las universidades tradicionales casi la totalidad de sus recursos propios (el 98%).

Otra de las actividades a través de las cuales las instituciones generan recursos adicionales es su participación en la capacitación laboral de los trabajadores a través de cursos de especialización o reconversión laboral. Es una actividad que viene siendo promovida por las instituciones, sin embargo, es aún tímida. En 1998 los empleadores invirtieron en capacitación un total de 44.779 millones de pesos (con incentivo tributario), de los cuales alrededor del 11% fue ejecutado por las IES (4.969 millones de pesos) y en particular, por las universidades que asumieron el 79% de la actividad, capacitando al 5,8% del total de la fuerza laboral atendida por el sector educativo (Bernasconi y Rojas, 2003).

Adicionalmente, Chile cuenta con una tradición importante de donaciones a las IES. Así, existen tres mecanismos regidos por leyes diferentes para que las empresas obtengan beneficios tributarios de estas donaciones. Las más usadas son aquellas donde el donante puede desgravar hasta el 50% del monto de la donación efectuada con algunas limitaciones en cuanto a la cantidad que puede ser descontada (Ministerio de Educación, Compendio Estadístico).

Las donaciones a las IES han experimentado un aumento sostenido desde 1990, pasando de 1.816.512 miles de pesos en ese año a un total de 17.197.340 miles de pesos en 2003, lo que representa un crecimiento del 348%. Estos recursos alcanzan a todo tipo de instituciones, sin embargo, las cifras indican que el 97% está destinado al sector universitario, donde la proporción de las universidades tradicionales muestra una leve ventaja con respecto a las universidades privadas de nueva creación (51% y 46%, respectivamente).

El Cuadro 66 muestra la distribución de las donaciones recibidas por el sector de instituciones universitarias y su participación en tales recursos para el año 2003.

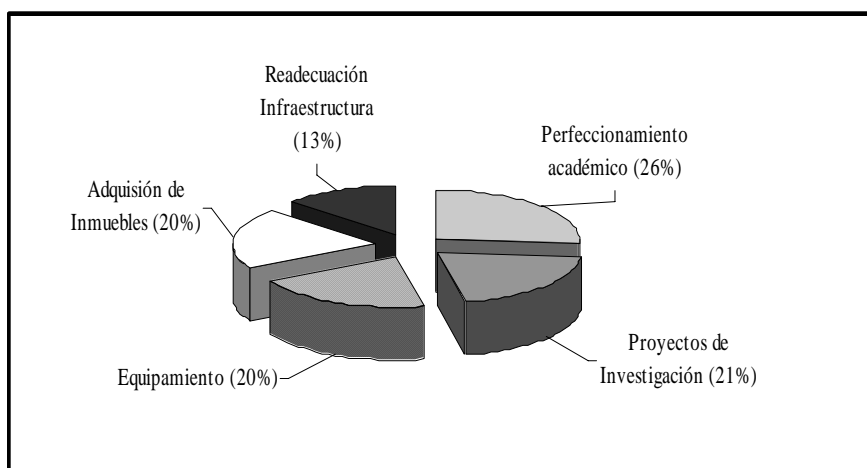
Cuadro 66: Donaciones a las IES chilenas (2003)

Tipo de institución	Monto (miles de pesos)	Monto (miles de US \$*)	Participación (%)
Universidades tradicionales	8.869.052	12.827,7	51%
Universidades privadas de nueva creación	7.856.185	11.362,7	46%
Institutos tecnológicos	472.103	682,8	3%
Total	17.197.340	24.873,2	100%

* Equivalencia: 1 peso chileno = 0,00144634 dólares estadounidenses de 2003 (www.bde.es)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, Compendio Estadístico

Hasta el año 2000 la mayoría de las donaciones estaban orientadas a solventar las necesidades de gasto de capital (adquisición de inmuebles, equipamiento y readecuación de infraestructura), situación que se revierte a partir de 2001 hacia las actividades de investigación y perfeccionamiento académico, en las cuales se concentra prácticamente el 50% de las donaciones (ver Gráfico 19).

Gráfico 19: Donaciones a las IES chilenas según destino (2003)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, Compendio Estadístico

2.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Los estudiantes del SES chileno pueden disponer de recursos tanto públicos como privados para financiar sus estudios universitarios. No obstante, los primeros suelen ofrecer un amplio abanico de opciones en función de la orientación profesional (titulaciones), del área que se desea priorizar o de las IES donde se matriculen, siendo los estudiantes de las universidades tradicionales los que se benefician en mayor medida de estas ayudas.

- FONDOS PÚBLICOS

El gobierno chileno ha adquirido el compromiso de aumentar los recursos destinados a sistemas de apoyo financiero con el objeto de ayudar a los estudiantes capacitados académicamente pero con serias dificultades económicas para cubrir los costes de su formación. Estos recursos se canalizan a través de un fondo de crédito (Fondo Solidario de Crédito Universitario) creado en la Reforma de 1981 y de diversos sistemas de becas. Los recursos provenientes tanto del sistema de crédito como de los sistemas de becas benefician mayoritariamente a los estudiantes de las universidades tradicionales. Así, en el año 2003 el 31% del gasto público en educación superior se canaliza a los estudiantes a través del Fondo Solidario de Crédito Universitario (18%) y de sistemas de becas (13%), lo que representa un 58% y un 42%, respectivamente (OCDE, 2005).

El Fondo Solidario de Crédito Universitario viene a sustituir al Crédito Fiscal Universitario creado en la Reforma de 1981. El Estado realiza aportes anuales para complementar los fondos de crédito administrados por cada una de las universidades tradicionales, las cuales canalizan estos recursos a los estudiantes para el pago de la matrícula. Este instrumento se crea para responder a la nueva política del gobierno militar de implementar, como medida de recuperación de costes, el cobro de matrícula a todos los estudiantes que ingresan al sistema universitario. Las gestiones de colocación y recuperación¹³¹ son responsabilidad de las propias universidades, condición que se mantiene en la actualidad.

Presentamos en el Cuadro 67 las características del Fondo Solidario de Crédito Universitario en cuanto a condiciones crediticias se refiere, además de los principales problemas que hacen de éste, un instrumento de financiación poco eficiente y equitativo.

¹³¹ El Fondo Solidario de Crédito Universitario se financia con la recuperación de los créditos otorgados más los aportes anuales de la ley de presupuestos distribuidos a las instituciones.

Cuadro 67: Características y problemas del Fondo Solidario de Crédito Universitario (Chile)

Características	Problemas
Beneficia únicamente a los estudiantes de las universidades tradicionales, permitiéndoles cubrir una parte de los costes directos (pago de matrícula)	Escasez permanente de recursos que no alcanzan a cubrir toda la demanda, lo que genera conflictos y un freno a la expansión
Las amortizaciones se realizan dos años después de su graduación y una vez incorporado al mercado laboral, se esté o no en posesión del título correspondiente	Los diferentes criterios utilizados por las universidades generan desigualdades en la asignación de los recursos. Por ejemplo, afecta la equidad horizontal, ya que los beneficios de los estudiantes con características similares (socioeconómicas y académicas), serán distintos según la IES elegida
Se constituye en un “préstamo renta”, donde el deudor paga anualmente un 5% de los ingresos netos obtenidos en el año anterior.	Dificulta su recuperación. La incapacidad de las IES para actuar como entes especializados y las condiciones crediticias dificultan la renegociación de las deudas impagadas
El tipo de interés anual es del 2% a partir de la fecha de suscripción. Dicho interés está subsidiado por el Estado	Una alta tasa de interés subsidiada implica que los estudiantes no asumen el coste real del dinero que piden prestado
El plazo máximo es de 12 años al cabo del cual el saldo deudor se extingue, siempre que el saldo sea menor a la cantidad fijada, en cuyo caso se procederá a la ampliación del plazo a 15 años	Genera incentivos perversos, ya que una mayor recuperación por parte de la universidad implica que el aporte del Estado será menor, lo cual podría provocar su relajación en las medidas de recuperación

Fuente: Elaboración propia a partir de Salamanca (2000)

Como suele ocurrir en la gran mayoría de los préstamos educativos gestionados con fondos públicos, los principales problemas son la escasez de recursos que permitan financiar a un mayor número de estudiantes y las dificultades que se presentan en la recuperación de los créditos otorgados. Seis de cada diez estudiantes tienen créditos en las universidades tradicionales y menos de la mitad cancelan la totalidad de la deuda. Por ello, a finales de 2002 se dicta la Ley N°. 19.848 de Reprogramación de los Créditos Universitarios ofreciendo a los deudores atrasados la posibilidad de cancelar su deuda con algunas ventajas en cuanto a cuotas, plazos y tipos de interés¹³². En este caso el administrador del crédito establece un nuevo saldo de la deuda considerando las cuotas adeudadas, vencidas y por vencer, más los intereses moratorios que corresponde.

Además, el sistema universitario chileno dispone de diversos sistemas de becas para financiar a sus estudiantes:

a) Las Becas MINEDUC. Las becas del Ministerio de Educación (MINEDUC), llamadas actualmente “Becas Bicentenario”, fueron creadas en 1991. Estos recursos estatales se asignan a las universidades tradicionales quienes son finalmente las

¹³² Esta modalidad es utilizada especialmente por deudores que cuentan con altos ingresos y que desean cancelar su deuda en un menor plazo y en cuotas inferiores al 5% establecido en los préstamos renta.

encargadas de distribuir dichos recursos entre los estudiantes que no puedan sufragar los costes de su formación.

b) *Otras becas.* Otros programas de becas tienen beneficiarios o propósitos más específicos, no están restringidos a las universidades tradicionales sino que se extienden al resto de IES. Entre las becas más importantes que benefician a todo el sistema universitario están las siguientes:

- *Programa de Becas Nuevo Milenio:* se otorgan a estudiantes que ingresan a programas de estudio de técnico de nivel superior en las instituciones autónomas o bien en los centros de formación técnica que estén sujetos a la acreditación del Ministerio de Educación.
- *Programa de Becas Juan Gómez Millas:* es una beca parcial destinada a apoyar a estudiantes de buen rendimiento y una condición socioeconómica deficitaria, egresados de establecimientos secundarios públicos o subvencionados por el estado.
- *Programa de Becas para Estudiantes Destacados que Ingresan a Pedagogía:* se otorgan a estudiantes que presentan buen rendimiento académico y que ingresan en titulaciones de Pedagogía.
- *Programa de Beca Hijos de Profesionales de la Educación:* es una concesión que obtuvo el gremio de los profesores en 1999 como resultado de una negociación salarial con el Ministerio de Educación.
- *Beca Indígena:* es una beca de manutención dirigida a estudiantes indígenas o de ascendencia indígena, con prioridad a estudiantes matriculados en titulaciones ligadas al desarrollo agropecuario y forestal.

A partir de los noventa, las ayudas a los estudiantes se han incrementado considerablemente al pasar de 10.310,4 millones de pesos en 1991 a 72.261,4 millones de pesos en 2004, teniendo el Crédito Universitario un importante papel en la asignación de los fondos. Así, en el periodo 1990-04, los recursos públicos se canalizaron a los estudiantes a través del crédito universitario, en un 60%, y de las becas, en un 40%, siendo las becas MINEDUC las que han hecho entrega de más del 60% de dichos recursos.

En el Cuadro 68 se recoge el total de los recursos públicos que han sido distribuidos a los estudiantes de las universidades tradicionales por concepto de becas y créditos en el año 2004.

Cuadro 68: Programas de ayuda estudiantil a las universidades tradicionales chilenas (2004)

Programas	Monto (miles de pesos)	Montos (miles de US \$*)	%
Crédito Universitario	50.168.170	82.323,8	69
BECAS:	22.093.251	36.254,1	31
Becas MINEDUC	13.108.611	21.510,7	59
Becas Nuevo Milenio	284.575	466,9	1
Becas Juan Gómez Millas	5.331.035	8.748,1	24
Becas de Pedagogía	959.198	1.574,0	4,3
Becas para hijos de profesionales de la educación	2.282.648	3.745,7	10
Programa de Reparación y Otras	127.184	208,7	1
Total	72.261.421	118.577,9	100

* Equivalencia: 1 peso chileno = 0,001640958 dólares estadounidenses de 2004 (www.bde.es)

Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Educación, División de Educación Superior

Para el año 2004, el crédito universitario y las Becas MINEDUC representaron más del 85% de los recursos públicos a los estudiantes (fuentes de financiación que destinan recursos a los estudiantes de las universidades tradicionales), restando menos del 15% al resto de las ayudas financieras, lo implica menores recursos para los estudiantes de otras IES. En comparación con las cifras aportadas por la OCDE (2005) para el año 2003, podemos constatar un crecimiento de las ayudas estudiantiles en 2004 vía préstamos, pasando de un 58% a un 69%, a la vez que las asignación mediante becas disminuye (de 42% a 31%).

- FONDOS PRIVADOS

Los fondos privados de los estudiantes provienen fundamentalmente de los recursos que reciben de sus familias para el pago de la matrícula cuando no disponen de ayudas financieras otorgadas por el Estado vía becas y préstamos. Para los estudiantes que no son beneficiarios de la financiación estatal, se creó desde 1995 un crédito educativo de la Corporación de Fomento (CORFO). Consiste en préstamos concedidos por la CORFO a los bancos comerciales para que otorguen créditos a los estudiantes matriculados en cualquiera de las IES chilenas para cubrir el pago de la matrícula y otros costes correspondientes a estudios de grado y postgrado¹³³.

¹³³ El monto del crédito anual no puede superar el valor de la matrícula ni el 20% destinado a otros gastos del estudiante (Salamanca, 2000).

En 1999 CORFO prestó recursos a los bancos a una tasa del 4,5% anual, y éstos aplicaron en los préstamos educativos concedidos una tasa de interés no superior al 9% anual (Salamanca, 2000). En el año 2002, la CORFO entregó alrededor de 10.300 créditos, distribuidos en un 80% entre universidades tradicionales y privadas particulares (29% y 51%, respectivamente). Otras características fundamentales de los préstamos educativos son: a) cuentan con un plazo de hasta quince años, y b) periodos de carencia a convenir con los bancos. Sin embargo, no ha generado los resultados esperados ya que su cobertura es limitada alcanzando en el 2003 únicamente a 27 mil estudiantes (Brunner *et al.*, 2005a).

En general, el Estado chileno ha diversificado en los últimos años la financiación pública a la educación superior, tanto a las instituciones como a los estudiantes. Por un lado, ha mantenido los aportes básicos y ha establecido instrumentos concursables con el fin de estimular la calidad y eficiencia de las instituciones y, por otro, ha incrementado sustancialmente los aportes de los sistemas de ayuda a los estudiantes para mejorar la equidad mediante sistemas de becas y créditos. La estrategia responde a reformas implantadas en los ochenta que vinieron a reestructurar los recursos del SES chileno. Así, la financiación pública se orienta más hacia mecanismos de mercado, donde los recursos públicos se canalizan a la financiación de la demanda, reduciendo los recursos directos a las instituciones. No obstante, las ayudas a los estudiantes vía créditos presentan algunos inconvenientes importantes como son las limitaciones para atender la demanda existente y problemas en la recuperación de los créditos concedidos.

3. EL SES BOLIVIANO

En 1960, Bolivia contaba con siete universidades públicas autónomas (UPA), destacando como hecho relevante la introducción en 1964 de la política de “ingreso libre e irrestricto a la universidad”, lo que permitió el ingreso a la educación superior de un mayor número de estudiantes graduados de la secundaria. Así, el SES duplicó los 5.045 estudiantes de 1950 en 1966 (11.006 estudiantes). A partir de ese momento, la matrícula mostró un crecimiento sorprendente al pasar de 49.850 estudiantes en 1975 a 252.706 a finales de siglo, según las Estadísticas de Educación - EdStats del Banco Mundial. Dado que esta fuente no proporciona información desagregada de la matrícula por tipo de institución, se considera la información de la UNESCO en su Compendio

Mundial de Educación (varios años) y del Ministerio de Educación (2004) para el periodo 1999-02 (Cuadro 69).

Cuadro 69: Evolución de la matrícula del SES boliviano (1975-02)

Tipo de IES	1975 ^(a)	1999	2000	2001	2002
IES Universitarias:	49.850	232.957	254.249	275.257	290.823
Universidades Públicas (CEUB)	49.850	194.569	213.291	223.728	240.828
Universidades Privadas	0	38.388	41.030	51.529	49.995
IES No Universitarias^(b):	0	19.749	24.514	26.727	20.192
Institutos Técnicos Superiores	0	19.749	24.514	26.727	20.192
Total	49.850	252.706	278.763	301.984	311.015

(a) Banco Mundial; Estadísticas de Educación (EdStats)

(b) Se obtuvo por diferencia

Fuente: Elaborado a partir de UNESCO; Compendio Mundial (varios años) y Ministerio de Educación (2004)

La matrícula de la educación superior en los años 1999-02 se ha concentrado en el sistema universitario en más de un 90%. Dentro de éste, las universidades públicas han atendido a más del 80% de los estudiantes, manteniendo un crecimiento constante. Por el contrario, en las universidades privadas se observa un estancamiento de la matrícula en 2002 e incluso un descenso en las IES no universitarias.

El Cuadro 70 muestra la evolución de las IES bolivianas desde 1990. En 2004, el subsistema universitario estaba conformado por las 13 universidades que se agrupan en el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) y por 39 universidades privadas (Ministerio de Educación, 2004; Rivera, 2005), haciendo un total de 52.

En cuanto al subsistema no universitario, no se cuenta con información sistematizada y fiable acerca del número total de institutos técnicos superiores ni otras características que permitan evaluar su evolución, carencia que resulta más evidente cuando se trata de los institutos privados. No obstante, en el año 2002 se registraron 701 institutos técnicos superiores.

Cuadro 70: Evolución de las IES bolivianas

Tipo IES^(a)	1990	1995	2000	2004
IES Universitarias:	15	30	44	52
Universidades Públicas (CEUB)	10	11	12	13 ^(b)
Universidades Privadas	4	18	31	39
IES No Universitarias:	---	---	---	701 ^(c)
Total	15	30	44	753

(a) No se incluye la universidad internacional de carácter supranacional (Universidad Andina Simón Bolívar)

(b) De las 13 universidades públicas que integran el CEUB, 2 son públicas de régimen especial y 11 públicas autónomas, éstas últimas financiadas por el Estado y cuentan con libertad para administrar sus recursos, nombrar a sus rectores y personal académico y administrativo, elaborar y aprobar sus estatutos, planes de estudios y presupuestos anuales, etc. (Constitución Política del Estado de 1995, Ley N°. 1615, artículo 185). Las universidades públicas de régimen especial combinan la financiación y administración de fuentes públicas y privadas (Ministerio de Educación, 2004).

(c) Corresponde a cifras del 2002

--- No disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de Tezanos (2003)

En la década de los noventa el sistema universitario ya disponía de un número significativo de instituciones privadas. De la misma forma, el sistema no universitario en 2004 superaba con creces el número de instituciones del universitario, con un espectacular crecimiento de los institutos técnicos privados.

Finalmente, las universidades se concentran en las ciudades de la Paz - El Alto, Cochabamba y Santa Cruz en más de un 90%. La preferencia por estas ubicaciones responde a la alta densidad poblacional, al mayor desarrollo económico y, en consecuencia, a un amplio mercado potencial (Márquez, 2004).

3.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS

Los orígenes de la universidad se remontan a inicios del siglo XVII con la creación de la Universidad Real y Pontificia de San Francisco Xavier que se caracterizó por ser una institución elitista dependiente de la iglesia católica. Con la expansión universitaria en el siglo XIX aparecen en el panorama de la educación superior otras universidades, entre ellas la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Mayor de San Simón, actualmente las dos más grandes del país, que dependerían del Ministerio de Educación en la designación de sus autoridades y docentes y la aprobación de sus planes de estudio.

A principios del siglo XX, bajo el movimiento reformista de Córdoba (1918), se inicia un proceso de movilización estudiantil para transformar una institución cuyo

diseño y funcionamiento consideraban obsoletos, buscando incrementar la autonomía institucional a fin de establecer una universidad menos dependiente del Estado y de la iglesia católica. Como consecuencia, la autonomía universitaria es consagrada en la Constitución Política del Estado en 1931. A partir de ese momento, se abre una etapa de la historia universitaria boliviana caracterizada por el nacimiento y consolidación de las universidades públicas autónomas y su ruptura con el Estado y sus instancias educativas.

Así, desde mediados del siglo XX se pueden identificar al menos tres etapas en la historia de la educación superior¹³⁴: a) de 1970 a 1983, periodo de intervención militar en el cual la educación superior sufre un proceso de transformación política y académica, b) de 1983 a 1990, cuando se reduce el presupuesto público y surgen las nuevas universidades privadas, y c) de 1990 en adelante, periodo en el cual surgen las primeras consideraciones sobre la mejora de la calidad de la educación superior (ver Cuadro 71).

Cuadro 71: Etapas en el proceso de cambio del SES boliviano

	ETAPAS	PROBLEMAS
1971-83 <i>Intervención militar</i>	Introducción del examen de ingreso a la educación superior. Pérdida de la autonomía universitaria. Reconquista de la autonomía universitaria con la Constitución Política del Estado de 1978. Creación del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) como organismo central de la educación superior.	Los actores universitarios (docentes y estudiantes) son perseguidos.
1983-90 <i>Reducción presupuestaria y diversificación institucional</i>	Regionalización institucional. Diversificación de las IES con la introducción de las universidades privadas (Reglamento General de Universidades Privadas). Pérdida del monopolio estatal sobre la responsabilidad universitaria.	Reducción de los presupuestos públicos debido a la incapacidad de las universidades de mantener niveles de eficiencia y eficacia en la administración y utilización de los recursos estatales.
1990-actual <i>Evaluación y acreditación</i>	Búsqueda de la mejora de la calidad a través del Proyecto de Reforma de la Educación Superior (PRES). Fomento del desarrollo de la investigación.	Los esfuerzos financieros realizados en el desarrollo de la investigación no han sido significativos, ya que el porcentaje del PIB que se destina a esta actividad es muy reducido.

A continuación se ofrece una descripción general de las tres etapas referidas a la evolución de la educación superior en el Cuadro 71.

¹³⁴ Rodríguez y Weise (2006) consideran cinco etapas, sin embargo, a efectos comparativos con el resto de SES, nuestro estudio se centra en las últimas, a partir de la década de los setenta.

3.1.1. 1971 - 83: INTERVENCIÓN MILITAR

En 1970, la educación superior, traducida en autonomía y co - gobierno de carácter paritario entre docentes y estudiantes, fue intervenida por el gobierno militar ocupando todas las universidades públicas y persiguiendo a los rectores, catedráticos y estudiantes que llegaron a ser torturados, encarcelados, exiliados e, incluso, asesinados. Bajo su dominio se introdujo en el sistema universitario el examen nacional de ingreso, aunque esto no significó una reducción en la demanda, más bien al contrario, se produjo un importante crecimiento de la matrícula universitaria (Rodríguez y Weise, 2006), pasando de 35.250 estudiantes en 1970 a 49.850 en 1975, lo que indica un incremento del 41% (Banco Mundial; Edstats).

Los intentos del gobierno militar por eliminar la autonomía universitaria se tradujeron en la “Ley Fundamental de la Universidad Boliviana” (Decreto Ley N° 10298 / 1972) que crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) como el órgano que ejercería su autoridad sobre las universidades del sistema. En el campo académico, la Ley establece los departamentos como las unidades encargadas de orientar, organizar y desarrollar los programas y cooperar con la Dirección de Extensión Universitaria.

Antes de finalizar el periodo del gobierno militar, en 1977, se llevó a cabo en todas las universidades intervenidas una movilización por el restablecimiento y las garantías constitucionales. Esta huelga culminó en 1978 con la plena vigencia de la Constitución Política del Estado a partir de la cual las universidades suscribieron el Acta de Constitución de la Universidad Boliviana que establecía una instancia estatal dedicada exclusivamente a la gestión universitaria. Así, surge el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), organismo central encargado de coordinar y planificar las actividades académicas, administrativas y financieras de la educación superior. Entre sus funciones se establece la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Universitario (PNDU) en el cual se contempla la adecuación de las actividades de la educación superior a las necesidades de desarrollo nacional y regional, además del desarrollo de la docencia y la investigación, la extensión y la difusión cultural y la optimización de la eficiencia, la eficacia y la calidad (Tezanos, 2003).

3.1.2. 1983 - 90: REDUCCIÓN PRESUPUESTARIA Y DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Con el retorno de la democracia, las universidades amplían su oferta para atender las nuevas necesidades y características de la demanda. Se crearon fundamentalmente titulaciones en el campo técnico y en el de las ciencias sociales y económicas, donde las universidades públicas autónomas (UPA) continuaban teniendo el monopolio de la educación superior.

Esta tendencia de crecimiento en un país donde la financiación de la educación superior era exclusivamente responsabilidad del Estado, toca techo al cuestionarse los niveles de eficiencia y eficacia en la utilización de tales recursos. En este sentido, la promulgación del Decreto Supremo de 1985 generó un drástico cambio en la política de financiación, implantando medidas de ajuste estructural que redujeron el presupuesto público de las universidades (Márquez, 2004).

La crisis que se generó en el ámbito de las universidades públicas configuró un espacio propicio a la aparición de instituciones privadas (Márquez, 2004). El crecimiento extraordinario de éstas a partir de mediados de los ochenta responde a la demanda de los estudiantes egresados de la secundaria que en los últimos años se había incrementado en forma proporcionalmente superior al crecimiento de la población.

La crisis económica del sistema público de educación superior y la adopción de un modelo de libre mercado con la incorporación de las universidades privadas constituyen los principales rasgos de esta etapa. Se puede decir entonces que, al menos hasta la década de los ochenta, la educación superior en Bolivia era atendida fundamentalmente por las universidades públicas, situación que se revierte a finales de la década con la diversificación de las universidades privadas.

3.1.3. 1990 - ACTUAL: EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

En la década de los noventa, las IES crecieron sin una regulación que asegurara a los estudiantes la calidad de la formación recibida. En esta dirección, las primeras reformas para mejorar la calidad se introducen en la Ley de Reforma Educativa N°. 1565 / 94¹³⁵, la cual establece en su artículo 3 la creación de instrumentos de control,

¹³⁵ La Ley de Reforma Educativa constituye el instrumento legal que transformó el Sistema Educativo Boliviano. Sus principales objetivos fueron, por un lado, la organización del sistema en dos grandes áreas: la educación alternativa (educación de adultos, educación permanente y educación especial), y la educación formal, esta última en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y superior,

seguimiento y evaluación de la educación. Para ello, la ley crea el Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (CONAMED) como organismo responsable de certificar la calidad de la educación superior, acreditar los programas y las instituciones educativas públicas y privadas, y administrar el Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (SINAMED). Sin embargo, el CONAMED y el SINAMED no llegaron a funcionar debido a dificultades políticas e institucionales del CEUB, lo que generó que las propias universidades fueran incorporando en sus estructuras orgánicas dependencias especializadas en la mejora de la calidad educativa.

Estos esfuerzos permitieron al Ministerio de Educación y a las universidades formular políticas y estrategias para el desarrollo de la acreditación (Tezanos, 2003). El acuerdo del “*I Diálogo Nacional, Bolivia hacia el siglo XXI*” realizado en 1997, reconocía la necesidad de establecer un sistema de acreditación de la educación superior. Así, el Proyecto de Reforma de la Educación Superior (PRES) fue aprobado en 1998 por el Banco Mundial y viene ejecutándose desde el año 2001 por el Ministerio de Educación a través del Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (VESCyT).

El PRES comprende dos grandes programas, el primero referido a la modernización de la gestión universitaria¹³⁶ y el segundo a la mejora de la calidad (Daza, 2003; Tezanos, 2003). Como parte del programa de mejora de la calidad se crearon:

a) El Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES) en 2002 mediante Proyecto de Ley 104 / 2001-02 (Daza, 2003). El CONAES define tres procesos (Daza, 2003): la autoevaluación, la evaluación externa por pares académicos nacionales e internacionales, tanto institucional como de programas, y la acreditación, esta última con carácter voluntario en el caso de la acreditación institucional y obligatoria en la acreditación de aquellos programas que tengan estrecha relación con la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Para garantizar el buen

tanto universitaria como no universitaria y, por otro, la mejora de la calidad de la educación en todas sus niveles, áreas y modalidades, aplicando criterios de eficiencia y equidad.

¹³⁶ El propósito de este programa es, entre otras cosas, la formación de académicos y profesionales en las instituciones universitarias y en el VESCyT, fortalecer la capacidad material y técnica del VESCyT, crear y consolidar un sistema boliviano de información sobre la educación superior y desarrollar procesos de investigación para identificar las diversas perspectivas de la educación universitaria (Daza, 2003).

funcionamiento del CONAES, éste cuenta con recursos provenientes de transferencias anuales del Tesoro General de la Nación, aportes obligatorios de las universidades, recursos provenientes de la cooperación internacional y recursos propios generados por prestación de servicios (Daza, 2003).

b) El Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD) es una institución descentralizada que estimula procesos de calidad adecuados a la realidad nacional mediante la asignación competitiva de recursos financieros con el fin de incrementar la innovación docente y promover una gestión universitaria transparente¹³⁷. Su prioridad es la formación de recursos humanos de alta calidad.

El otro gran pilar de las modificaciones del SES boliviano durante la década de los noventa fue el impulso dado a la investigación. Si bien se puede decir que los primeros intentos en esta línea se dieron en la década de los sesenta con la creación de la Academia Nacional de Ciencias, fue en la década de los noventa donde realmente se realizaron importantes esfuerzos por promover y fortalecer las actividades de investigación en el país. Así, el Decreto Supremo N°. 22908 / 1991 crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), organizando tres años después (en 1994) una serie de actividades que fueron expuestas en el *“Memorando para el Fortalecimiento del Sistema de Ciencia y Tecnología en Bolivia”* y que expresaban la necesidad de concentrar esfuerzos en áreas críticas del país. Como resultado, en el marco de la Ley N°. 2209 / 2001 se establecen los fundamentos legales para el fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación y se confecciona el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2004 - 2009 con el objetivo de incrementar las capacidades de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica para resolver problemas en campos prioritarios como la alimentación, la salud, la educación, el medio ambiente y el empleo, entre otros (Roosta *et al.*, 2005).

Si bien Bolivia ha logrado un avance significativo con la aprobación de la Ley 2209, el esfuerzo en términos de gasto no ha sido sobresaliente, ya que el apoyo a la ciencia y la tecnología es considerablemente reducido si se compara con otros países de la región. El gasto anual promedio en ciencia y tecnología entre 1996 y 2002, fue del 0,26% del PIB, mientras que, el gasto dedicado en el año 2001 a estas actividades en países como Argentina o Cuba fue del 0,48%, y 1,17%, respectivamente.

¹³⁷ En 2002, asignó un 1,5 millones de dólares provenientes de un crédito del Banco Mundial (Rodríguez y Weise, 2006).

3.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La crisis económica que experimentó Bolivia en la década de los ochenta generó la reducción del presupuesto educativo. Prueba de ello es la disminución del porcentaje del PIB destinado al gasto público educativo que pasó de un 4,4% a principios de los ochenta a un 3,5% a mediados de la década (Contreras, 1999). En los noventa, el Estado boliviano realiza importantes esfuerzos para incrementar los fondos asignados a educación, lo que se explica por la puesta en ejecución de la Reforma Educativa en 1994 que permitió aumentos sustanciales en el presupuesto educativo a partir de 1995.

En el Cuadro 72 se aprecia el comportamiento de la inversión pública en educación en relación al PIB y al gasto público total del país.

Cuadro 72: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje de PIB (Bolivia)

	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (%)						G. pco. Educación Superior / G. pco. educación
	PIB			Gasto Público			
	<i>Básica</i>	<i>Superior</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Superior</i>	<i>Total</i>	
1990	2,4	1,0	3,4	6,9	2,7	9,6	28
1995	3,6	1,2	4,8	10,4	3,7	14,1	26
2000	3,8	1,2	5,0	11,8	3,8	15,6	24
2002	4,7	1,4	6,1	14,7	4,5	19,2	23

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación (2004)

En el periodo analizado, el porcentaje de PIB y de gasto público destinado a educación ha sido creciente, alcanzando en 2002 el 6% y el 19%, respectivamente. No obstante, la participación de la educación superior en el presupuesto público educativo no resulta alentadora ya que no supera el 30%, mostrando una tendencia decreciente al pasar de un 28% en 1990 a un 23% en 2002.

Como aspecto a destacar, la educación boliviana dispone de recursos que proceden del canje de deuda pública (Ministerio de Educación, 2004; Santa, 2004), instrumento de financiación que se ha comentado en el segundo capítulo. Para ello, la Ley del Diálogo 2000 (Ley N°. 2235) crea un Fondo Solidario Municipal que contempla dos partidas destinadas, por un lado, a cubrir el déficit de las partidas acumuladas en los sectores salud y educación, estas últimas referidas al personal docente del Servicio de Educación Pública y, por otro lado, a mejorar la calidad de dichos servicios. En el caso de la educación los recursos del Fondo Solidario Municipal benefician, fundamentalmente, a la pre-primaria y primaria, mediante proyectos de equipamiento

escolar, adquisición de materiales, infraestructura e incentivos a programas que eviten la deserción escolar, entre otros¹³⁸.

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 188 que las universidades privadas no pueden recibir financiación pública, por lo que sus recursos se limitan a los aportes voluntarios de los miembros de la fundación o de los accionistas de la sociedad, de donaciones, de créditos del sistema financiero nacional, del cobro de matrículas y de la venta de bienes (laboratorio, talleres y otros) y servicios (consultorías, asesorías e investigación científica y tecnológica). En la práctica, según un estudio realizado al 51% de las universidades privadas, el 85% de sus ingresos proviene del cobro de matrículas (Santa, 2004).

Por su parte, las IES públicas no universitarias reciben financiación del estado según el artículo 51 de la Ley de Reforma Educativa N°. 1565 de 1994, el cual establece que “los centros e institutos estatales del Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica serán financiados por el Tesoro General de la Nación y por aportes voluntarios del sector privado” (Castro, 2004; p. 28). Sin embargo, en la práctica, estos recursos suelen limitarse al pago de los salarios de docentes y administrativos y, en algunos casos, los gobiernos departamentales cubren el importe de los servicios básicos como el agua y la luz, debiendo las propias instituciones hacer frente a los gastos de infraestructura y equipamiento. En el año 2001, el volumen de recursos que se destinó a las IES no universitarias fue un 2,8% del presupuesto público aplicado a la educación superior, lo que indica la concentración de tales recursos en las universidades públicas autónomas (UPA) (Castro, 2004). Por ello, el análisis de los modelos de financiación de la educación superior boliviana se centrará en el estudio de estas universidades ya que constituyen el 85% de las universidades públicas.

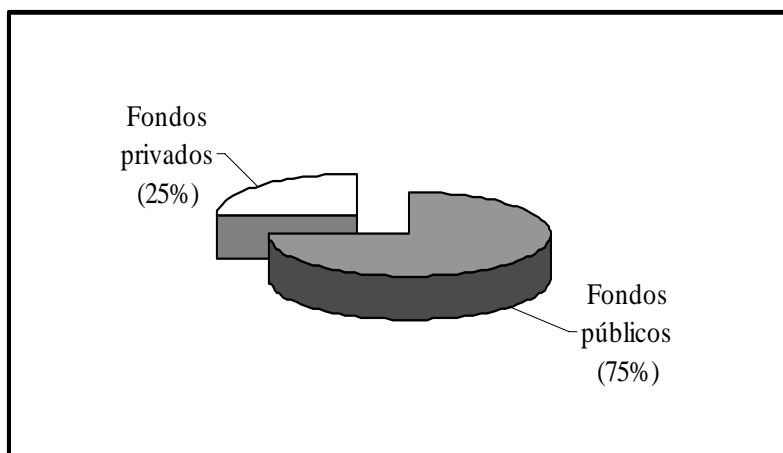
3.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La Constitución Política del Estado establece que las universidades públicas autónomas pueden acceder a recursos fiscales consignados en el Presupuesto General de la Nación (Rodríguez y Weise, 2006). No obstante, en los últimos años la generación de recursos propios ha adquirido un importante peso en la financiación de las UPA con una tendencia creciente de los ingresos por concepto de matrícula en el total de sus recursos.

¹³⁸ Los recursos destinados a la mejora de la calidad se transfieren a los municipios para su distribución, asignando el 90% a los servicios educativos y el restante 10% a los servicios de salud pública.

La financiación de las UPA, tal como se aprecia en el Gráfico 20, proviene fundamentalmente del presupuesto público, el cual representaba en 2002 el 75% de sus recursos. El 25% restante corresponde a los recursos propios que están compuestos por el cobro de matrículas, la venta de bienes y servicios y otros ingresos.

Gráfico 20: Origen de los fondos de las UPA bolivianas (distribución porcentual) (2002)



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez (2005)

- FONDOS PÚBLICOS

Los fondos públicos están regulados en la Constitución Política que estipula el carácter obligatorio y suficiente de las subvenciones del Estado, las cuales deben ser determinadas por la necesidad de recursos adicionales a los generados por las propias universidades. Los recursos públicos que se destinan a las UPA se distribuyen a través del Tesoro General de la Nación, el cual contempla las subvenciones ordinaria y extraordinaria (subvención adicional), los recursos de coparticipación tributaria y el Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (FOMCALIDAD) (Santa, 2004) (ver Cuadro 73).

Cuadro 73: Modelo de asignación del subsidio público a las UPA bolivianas

1. TESORO GENERAL DE LA NACIÓN (TGN)	Subvención Ordinaria	La responsabilidad de su asignación recae en manos del Ministerio de Hacienda. La primera se realiza bajo criterios históricos e incrementales que toma en cuenta el número de estudiantes (inputs). La segunda es asignada por el Presupuesto de Inversión Pública para la realización de proyectos que requieren de recursos para su desarrollo.
	Subvención Extraordinaria	
2. COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA		Las universidades reciben un porcentaje de los impuestos nacionales recaudados. Estos fondos se distribuyen entre las universidades en función del tamaño de la población donde se encuentran ubicadas. En 2005, se incorpora a éstos el <i>Impuesto Directo a Hidrocarburos</i> siguiendo los mismos criterios de distribución.
3. FOMCALIDAD		Son recursos concursables que se destinan al fortalecimiento institucional y no están consolidados en el presupuesto universitario ordinario.

Hasta 1990, las universidades públicas autónomas (UPA) recibían una *subvención ordinaria* proveniente del Tesoro General de la Nación, cuyo reparto se establecía mediante criterios históricos e incrementales teniendo en cuenta las cifras de matrícula (inputs) sin tomar en consideración los resultados. A partir de ese año, se modifica el sistema de financiación de las UPA, incorporando al Tesoro General de la Nación las *subvenciones extraordinarias* del Presupuesto de Inversión Pública, donde las transferencias se negocian bilateralmente entre cada universidad y el gobierno para la realización de proyectos que no cuentan con recursos suficientes para su desarrollo. Esta situación permite a las universidades más grandes disponer de mayor poder de negociación, lo que se traduce en el incremento de sus transferencias en la última década (Rodríguez y Weise, 2006).

La *coparticipación tributaria*, por su parte, es entendida como una transferencia de recursos proveniente de los ingresos nacionales a favor de las universidades públicas para el cumplimiento de la Ley de Participación Popular N°. 1551 / 1994, cuyo objetivo es la distribución de recursos a las universidades para corregir los desequilibrios existentes entre las áreas urbanas y rurales. El artículo 20 de la ley establece que las UPA reciban por concepto de coparticipación tributaria un 5% de la recaudación de los impuestos nacionales. Los fondos transferidos a través de esta partida constituyen un claro ejemplo de los acuerdos que garantizan un ingreso dentro de los modelos de financiación no formales o modelos basados en la negociación, vistos en el segundo capítulo.

Las subvenciones cubren los gastos de funcionamiento y de inversión de las UPA y suelen asignarse en su mayoría al pago de salarios y muy poco a la inversión y mejora institucional. En promedio, las UPA destinaron en el periodo 1995-02 un 93% de sus recursos públicos a gastos de funcionamiento, quedando un escaso 7% para gastos en inversión (Santa, 2004). Tal insuficiencia de recursos dificulta el mantenimiento de las infraestructuras y la actualización de material y equipo necesarios para la educación universitaria.

En un intento por revertir la tendencia de los recursos que, en la práctica, se destinan mayoritariamente a cubrir los gastos de funcionamiento, el Estado incorpora en 2001 un mecanismo complementario a aquel que históricamente venía operando en el país. El Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (FOMCALIDAD), tiene como propósito contribuir al fortalecimiento institucional apoyando proyectos de inversión y de mejora de la calidad. La asignación de estos recursos se realiza mediante concurso público, tienen un carácter extraordinario y no están consolidados en el presupuesto universitario ordinario.

Se resumen en el Cuadro 74 los fondos públicos de las UPA por partida presupuestaria y su correspondiente porcentaje de participación en dicha financiación para el año 2003.

Cuadro 74: Composición de los recursos públicos de las UPA bolivianas (2003)

	Monto (millones de pesos)	Monto (millones de US \$*)	Participación (%)
TESORO GENERAL DE LA NACIÓN	523,4	68,3	60
Subvención Ordinaria	473,7	61,8	91
Subvención Extraordinaria	49,7	6,5	9
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	347,8	45,4	39
FOMCALIDAD	7,9	1,1	1
TOTAL	879,1	114,8	100%

* Equivalencia: 1 peso boliviano = 0,130565348 dólares estadounidenses de 2003 (www.bde.es)

Fuente: Elaboración propia a partir del CEUB (2004)

Considerando las partidas presupuestarias del Cuadro 74, la subvención ordinaria y Coparticipación Tributaria asignan más del 90% de los recursos públicos de las UPA, restando un 6% a la subvención extraordinaria. Se puede apreciar, además, la reducida participación de los recursos del FOMCALIDAD que no llegan a superar el

1% del presupuesto público. Si bien se observa el importante peso de las subvenciones ordinarias en la financiación de las UPA en 2003, desde 1990 hasta 2002, la tendencia fue decreciente, ya que pasó de representar un 70% del presupuesto a colocarse en un 64% en 2002, dando lugar a una mayor participación de los recursos vía Coparticipación Tributaria que pasa de un 30% a un 36% para el mismo periodo (Santa, 2004).

- FONDOS PRIVADOS

Las universidades han centrado su política financiera en la captación creciente de recursos públicos. Sin embargo, ante la insuficiencia de éstos y la presión de nuevos estudiantes a finales de los noventa, se han visto obligadas a desarrollar nuevas estrategias para captar mayores ingresos propios.

La participación de los recursos propios en el presupuesto de las UPA fue de un 25% en el año 2002, tal y como se vio en el Gráfico 20. Dentro de éste, el cobro de matrículas representa recursos crecientes para las universidades públicas que pasaron de un 6%, a mediados de los noventa, a superar el 14% en 2002 (Santa, 2004), lo que indica que más del 55% de los recursos privados se generan del cobro de matrícula, seguido de la venta de bienes y servicios educativos. Algunas universidades han introducido en la matrícula cobros diferenciales en función del colegio de origen de los estudiantes, de tal forma que, aquellos que provienen de colegios particulares pagan un porcentaje mayor que los que provienen de colegios públicos (Rodríguez y Weise, 2006).

Además, las universidades han logrado incrementar sus ingresos propios mediante la cooperación institucional, especialmente, con instituciones europeas bajo la forma de programas y proyectos (Tezanos, 2003; Rodríguez y Weise, 2006). Un claro ejemplo lo constituye la Universidad Mayor de San Simón, la cual ha participado en este tipo de operación con bastante éxito, llegando a representar su mayor fuente de financiación privada.

3.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

En el SES boliviano no existen mecanismos suficientes de apoyo financiero que faciliten a los estudiantes su ingreso en la universidad, representando, en términos de equidad, una limitación para aquellos que no cuentan con los recursos para cubrir sus

costes educativos y, en términos de crecimiento económico, reduciendo su aporte efectivo a la producción de la riqueza del país.

- FONDOS PÚBLICOS

A pesar de lo establecido en la Constitución Política del Estado sobre las ayudas a los estudiantes, el Presupuesto General de la Nación no contempla recursos asignados a los estudiantes ya sea mediante sistemas de becas u otro mecanismo financiero. No obstante, algunas universidades públicas, para paliar este problema, otorgan parcialmente subsidios a los estudiantes de escasos recursos. Estas ayudas consisten en el acceso gratuito a determinados servicios educativos como comedores universitarios, seguro médico y el pago de la matrícula. En general, los recursos para estos subsidios suelen proceder de la administración departamental y/o regional (Rodríguez y Weise, 2006).

Además de los subsidios públicos mencionados, las UPA contemplan periódicamente en el PNDU un sistema de becas individuales para estudiantes destacados, donde cada una de las universidades cuenta con su propio reglamento. Otro tipo de becas aparecen registradas bajo la partida de gasto correspondiente a “Becas de estudios acordadas a servidores públicos, a familiares de éstos y a particulares”, las cuales aparecen reflejadas en el Cuadro 75.

Cuadro 75: Programas de ayuda estudiantil a las UPA bolivianas

BECAS	1995	1998	2000	2002
MONTO (en millones de US \$)	2,1	4,8	3,8	3,8
COMO % DEL PRESUPUESTO UPA	0,5	0,5	0,4	0,4

Fuente: Santa (2004)

El monto asignado a becas por parte de las UPA ha crecido en el periodo comprendido, pasando de 2,1 millones de dólares en 1995 a 3,8 en 2002, con un crecimiento del 80,9%. No obstante, estos montos representan, en promedio, el 0,4% del presupuesto de las UPA, lo que puede ser un indicio del escaso número de estudiantes universitarios que se benefician de estas ayudas económicas.

- FONDOS PRIVADOS

Aunque Bolivia no dispone de un sistema organizado de crédito educativo, los estudiantes de educación superior cuentan con dos programas de préstamos comerciales que son gestionados por instituciones privadas no lucrativas (Rodríguez, 2005):

- a) *El Centro Impulsor de Educación Profesional (CIDEP)*. Fue creado en 1969 y tiene carácter departamental cuyo alcance se limita al departamento de Santa Cruz, aunque con miras a expandirse a nivel nacional. Atiende la financiación de cursos técnicos, titulaciones universitarias, investigación, cursos de especialización, maestrías y postgrados.
- b) *La Fundación para la Producción (FUNDAPRO)*. El FUNDAPRO es una institución fundada en 1992. En 1996 se le delega la organización de un Programa de Crédito Educativo para financiar, dentro y fuera del país, tesis de grado, estudios de maestría, titulaciones técnicas y de especialización¹³⁹.

Los estudiantes pueden acceder a estos préstamos para financiar, tanto los estudios de grado como los de postgrado, cumpliendo con los requisitos establecidos por ambos programas (Cuadro 76).

Cuadro 76: Características de los préstamos comerciales bolivianos (2002)

	<i>GRADO</i>	<i>POSTGRADO</i>
<i>CIDEP</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de interés del 12% anual sobre montos desembolsables durante el periodo de estudio. - Tasa de interés del 15% anual sobre saldos para el periodo de amortización, el cual no debe superar el tiempo de los estudios. - Tener aprobado el primer semestre de la titulación y un promedio superior al 65%. - Financia hasta 5.000 US \$. - Requiere tres garantías personales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de interés del 13% anual. - El requisito principal es la certificación de los ingresos actualmente recibidos (certificados de trabajo o comprobante de pago). - Financia hasta 6.000 US \$.
<i>FUNDAPRO</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Exige la presentación de garantías que pueden ser personales, prendarias o hipotecarias - El estudiante debe aportar al menos el 20% del coste total de los estudios. - Financia las titulaciones de grado hasta 3.000 US \$ con una duración de dos años y las titulaciones de postgrado (normalmente realizados en el extranjero) hasta 30.000 US \$ con una duración de 10 años. 	

Fuente: Elaboración propia a partir de Santa (2004)

La cobertura del crédito educativo en Bolivia representa, en promedio, el 0,12% de la matrícula universitaria. Así, en 2002, los préstamos comerciales beneficiaron a 338 estudiantes (Santa, 2004). Si bien en términos absolutos han crecido a razón del 4,5% anual, en términos absolutos, su relación con la matrícula universitaria ha caído de 0,15% en 1996 a 0,11% a partir de ese año, situación que se mantiene en la actualidad.

¹³⁹ En 2002 este programa se amplía hacia nuevas líneas de acción, financiando los dos últimos años de licenciatura y los requerimientos de expansión de infraestructura y mejora de los servicios de las universidades privadas en el país (Rodríguez, 2005).

El CIDEP financia al 62% del total, mientras la FUNDAPRO beneficia al 38% restante (ver Cuadro 77).

Cuadro 77: Número de estudiantes universitarios beneficiados con préstamos comerciales (Bolivia)

PRÉSTAMOS	1996	2002
CIDEP	229	210
FUNDAPRO	30	128
Total	259	338
Cobertura / matrícula (%)	0,15	0,11

Fuente: Elaboración propia a partir de Santa (2004)

Además de los préstamos comerciales expuestos, las universidades privadas utilizan otros mecanismos para financiar a sus estudiantes con el fin de promover e incentivar su permanencia, así como atraer a nuevos estudiantes. Aunque no representa una fuente de financiación para los estudiantes de las UPA, se consideran en este apartado ya que son, finalmente, recursos que facilitan el acceso de los estudiantes a las universidades. Estos mecanismos son fundamentalmente tres (Santa, 2004):

a) Descuentos por pronto pago. Puede representar hasta el 30% de la matrícula y facilidades en el pago en cuanto a plazos e intereses.

b) Programas de becas. El Reglamento General de Universidades Privadas dispone que deben otorgar becas al 10% de sus estudiantes. Se agregan dentro de éstas diversos tipos de becas que pueden ser completas o parciales en diferente grado, entre ellas: 1) beca por excelencia académica (Becas de Honor), 2) beca socioeconómica, 3) beca fiscal, 4) beca servicio, 5) beca deportiva, 6) beca familiar del trabajador, 7) beca para familiares de los estudiantes matriculados, 8) trabajador de la universidad y 9) convenio con unidades educativas. Los resultados de 31 universidades privadas indican que en el año 2001 otorgaron becas al 12% de sus estudiantes, dos puntos por encima de lo establecido.

c) Programa de crédito denominado “anticrédito educativo”. El marco legal que determina la estructura de financiación del préstamo educativo es el mismo que regula los comerciales y la entidad supervisora del sistema de intermediación financiera es la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. No se dispone de información referente a las condiciones crediticias en cuanto a plazos, tipo de interés, cuotas, formas de amortización, periodo de carencia, etc.

4. EL SES COSTARRICENSE

En las últimas décadas la educación ha ocupado un lugar importante entre las prioridades del Estado costarricense. La expansión de la educación superior estatal se dio especialmente a partir de los años setenta, como producto de la explosión demográfica en la década de los cincuenta. El aumento de la matrícula en los niveles inferiores genera la necesidad de disponer de un mayor número de IES para atender a los graduados de la educación secundaria, dando lugar a la creación de tres nuevas universidades estatales y a la consolidación del sistema de financiación en la década de los ochenta.

Entre 1985 y 2004, la cobertura de la educación superior en Costa Rica ha sido creciente, pasando de una matrícula inferior a los 65.000 estudiantes en 1985 a casi triplicar esa cifra en 2004. A partir de la década de los noventa este crecimiento se atribuye principalmente a la participación de la educación universitaria y fundamentalmente de las instituciones pertenecientes al sector privado.

El Cuadro 78 refleja la evolución de la matrícula de la educación superior en las diferentes instituciones según sector y subsistema.

Cuadro 78: Evolución de la matrícula del SES costarricense (1985-04)

Tipo de IES	1985	1990	2000	2004
IES Universitarias:	58.393	67.132	133.755	166.417
Universidades Públicas	50.033	54.999	61.654	75.974
Universidades Privadas	8.360	12.133	72.101	86.951
Sin identificar	0	0	0	3.492
IES No Universitarias^(a):	5.378	7.594	7.874	8.867
Institutos parauniversitarios públicos	1.939	2.098	5.011	6.779
Institutos parauniversitarios privados	3.439	5.496	2.863	2.088
Total	63.771	74.726	141.629	175.284

(a) Los datos de los años comprendidos corresponden a registros administrativos del primer semestre o cuatrimestre

Fuente: Elaboración propia a partir de CONARE (2005)

El sistema universitario cubre en el periodo estudiado más del 90% de la matrícula, mientras que en el no universitario la matrícula es muy reducida, concentrada hasta 1990 en las IES privadas para luego predominar la matrícula en las IES públicas. La existencia de una cantidad importante de universidades con una amplia oferta educativa explica la preferencia de los estudiantes por ingresar en estas instituciones en lugar de hacerlo en las IES parauniversitarias. Brunner (1994) expone a este respecto

que el prestigio tradicional de las universidades sigue teniendo un peso significativo en la elección de los estudiantes, independientemente de las facilidades que otorgan las parauniversitarias para insertarse en el mercado laboral. Así, las universidades de carácter público absorbieron el 74% de la matrícula en educación superior en 1990, porcentaje que se reduce a un 43% en los periodos siguientes, lo que indica el peso que adquieren las universidades privadas en la absorción de la demanda. En 1990, un 13% de la matrícula se encontraba en las universidades privadas, mientras que, en 2004, ya alcanzaba el 50%.

Hasta 1950, Costa Rica contaba con un total de dos IES¹⁴⁰ (una universidad pública y una parauniversitaria) (Ruiz, 2001b), sin embargo, en 2003 este número es superado considerablemente al registrarse un total de 95 instituciones. Por tanto, el crecimiento de las IES en Costa Rica ha sido espectacular, gracias a la aparición en los noventa de las instituciones privadas, tanto universitarias como no universitarias. Éstas muestran una tendencia creciente a lo largo del periodo analizado, representando en 2003 el 88% de las IES del país. Por el contrario, las instituciones públicas, fundamentalmente las universidades, no han aumentado su número desde la década de los setenta, lo que difiere escasamente del comportamiento de las parauniversitarias públicas las cuales han mostrado un crecimiento moderado al pasar de 4 en 1985 a 7 en 2003 (Cuadro 79).

Cuadro 79: Evolución de las IES costarricenses

Tipo de IES	1985	1990	1995	2000	2003
IES Universitarias	6	12	28	53	54
Universidades públicas	4	4	4	4	4
Universidades privadas	2	8	24	49	50
IES No Universitarias	12	22	38	44	41
Inst. Parauniversitarias públicas ^(a)	4	4	5	7	7
Inst. Parauniversitarias privadas	8	18	33	37	34
Total	18	34	66	97	95

a) Los Colegios Universitarios son la modalidad más generalizada en el país

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN

En general, las IES se concentran en el valle central (San José). No obstante, las universidades públicas han logrado ampliar su cobertura a través de sedes (alrededor de

¹⁴⁰ Su principal objetivo era ofrecer titulaciones cortas de dos o tres años de duración a personas egresadas de la educación secundaria para la obtención del título de Diplomado y de Profesorado (Guadalupe y Louzano, 2002).

50) instaladas en diversas regiones del país. A diferencia de éstas, las universidades privadas se concentran en el valle central.

4.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS

La historia de las actuales instituciones públicas en Costa Rica es relativamente reciente, con aproximadamente 65 años de antigüedad. Con anterioridad, el sistema universitario refleja largos periodos de inactividad. La Casa de Enseñanza de Santo Tomás (1814) se transforma en universidad en 1843, no obstante, tuvo una duración relativamente corta ya que desaparece en 1888 aduciendo que las condiciones sociales y culturales del país no permitían la creación de una universidad que funcionase de forma adecuada, creándose en su lugar las Escuelas Superiores Profesionales (Brenes, 2005).

Aunque se realizaron esfuerzos por institucionalizar la universidad, hasta 1940 no se crea la Universidad de Costa Rica (UCR), que asumió en solitario durante más de 30 años la responsabilidad de la formación universitaria en el país (Ruiz, 2001b). Se puede decir que a partir de la UCR se empiezan a generar las primeras reformas educativas debido a las deficiencias observadas en la organización de dicha institución.

Así, la década de los setenta fue importante porque se emprendieron reformas en torno a la estructura del sistema educativo. En 1973 su estructura quedó configurada con varios niveles: educación inicial, educación general básica y educación diversificada, decretándose en ese mismo año la obligatoriedad de la educación general básica (primaria y secundaria). En la misma década se crearon tres universidades públicas para responder a la demanda de los egresados de la secundaria para acceder a la educación superior.

Las universidades públicas han sido financiadas desde 1949 bajo el amparo de la Constitución Política de la República. En la misma se incorpora la independencia económica¹⁴¹ de la Universidad de Costa Rica (UCR) con una asignación no menor al 10% del presupuesto anual del Ministerio de Educación Pública, se define la autonomía universitaria¹⁴² y la libertad de cátedra (Ruiz, 2001a).

¹⁴¹ La Constitución Política de 1949 en su artículo 85 dice que el Estado dotará a la UCR de patrimonio propio, le creará rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que represente el 10% del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que le girará en cuotas mensuales.

¹⁴² La autonomía se consignó por primera vez en el Estatuto Orgánico de la UCR en 1940, la cual establece a este respecto que “las universidades del Estado están dotadas de independencia para el

La evolución del SES costarricense se puede dividir en tres etapas: 1) de 1970 a 1980, cuya característica es la expansión de las universidades públicas, 2) de 1980 a 1990, donde el país atraviesa por una crisis económica, y 3) de 1990 hasta la actualidad, periodo que contempla las reformas, tal y como mostramos en el Cuadro 80.

Cuadro 80: Etapas en el proceso de cambio del SES costarricense

	ETAPAS	PROBLEMAS
1970-80 <i>Consolidación de las universidades publicas</i>	Creación de tres universidades públicas que se incorporan al sistema universitario mediante la modificación del artículo 85 de la Constitución Política. Firma en 1974 del “Convenio de Coordinación de la Educación Superior”, dando origen a tres organismos de coordinación: El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) y la Comisión de Enlace. Creación del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) donde se establecen los procedimientos para su utilización y distribución, considerando, para ello, la planificación universitaria.	Como producto de la creciente demanda de educación superior los recursos resultaron insuficientes para hacer frente a las necesidades institucionales.
1980-90 Proliferación de las universidades privadas	Se establece un nuevo cálculo de los recursos del FEES con el fin de incrementar los fondos públicos a las IES. Crecimiento importante de las universidades privadas a partir de 1986. Creación de organismos que regulan el funcionamiento de las universidades públicas y de las instituciones parauniversitarias.	Corriente internacional sobre la necesidad de financiar la educación primaria y secundaria en detrimento del presupuesto universitario, lo que se traduce en una disminución del monto del FEES. Las universidades públicas muestran un debilitamiento financiero, además de una incapacidad para responder a la demanda, producto del establecimiento de restricciones en el acceso.
1990-actual Evaluación y acreditación	Creación en 1990 de un Fondo de Incentivos para el Desarrollo Científico y Tecnológico a cargo del Consejo Nacional para Investigación Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Creación en 2002 del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), cuyo objetivo es ofrecer a los estudiantes la garantía de que la educación que reciben cumple con niveles mínimos de calidad.	El desarrollo del sector privado creció sin ninguna regulación sobre su calidad académica. El proceso de acreditación realizado por el SINAES contempla un número de universidades muy reducido.

desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios” (Mora, 2005; p. 50).

Seguidamente se realiza una breve descripción de las etapas de la educación superior en Costa Rica, resaltando las reformas más importantes incorporadas en el sistema universitario.

4.1.1. 1970 - 80: CONSOLIDACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

En la década de los cincuenta del siglo XX el país experimentó un fuerte crecimiento demográfico que generó, a su vez, una presión por espacios universitarios a finales de los sesenta y, principalmente, en los setenta. Esta situación contribuyó al crecimiento de la demanda de educación superior a lo cual, la UCR, como única universidad existente, no estaba en condiciones de responder satisfactoriamente, provocando la aparición de nuevas universidades públicas y sedes regionales¹⁴³ con el fin de democratizar la educación superior. Así, en la década de los setenta se unen a la UCR tres universidades públicas: el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), la Universidad Nacional (UNA) y la Universidad Estatal a Distancia¹⁴⁴ (UNED), y una universidad privada denominada Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA), esta última creada a finales de la década.

Además de las universidades ya mencionadas, surgen en el transcurso de la década otras instituciones de carácter parauniversitario que ofrecen titulaciones de corta duración conducentes a la obtención del título de diplomado y profesorado (Masís, 2004). La característica más sobresaliente de esta etapa es, por tanto, la consolidación de las universidades públicas. Éstas reciben recursos estatales, siendo el Ministerio de Educación Pública responsable de su distribución. Así, la Constitución Política sufre su primera modificación (mediante Ley N°. 6052) a fin de incorporar las nuevas universidades públicas a la primera y más antigua universidad del país (la UCR).

En el artículo 85, el Estado extiende su garantía presupuestaria a las nuevas universidades públicas, indicando los procedimientos a seguir. No obstante, dichos recursos llegaron a resultar insuficientes para hacer frente a las múltiples necesidades institucionales, ya que no existía una política por parte del Estado que asegurase a las

¹⁴³ En 1968 la UCR crea en San Ramón su primera sede regional. En la actualidad las universidades públicas se han extendido a lo largo del territorio nacional a través de más de 50 sedes regionales (CONARE, 2005).

¹⁴⁴ La UNED pretendía con la utilización de metodologías menos tradicionales y siguiendo experiencias de países europeos y latinoamericanos (Gran Bretaña, España, México y Venezuela) expandir y dirigir la educación a nuevos sectores de la población (sector rural) y a los trabajadores sometidos a horarios rígidos. De hecho, es la universidad que más sedes tiene distribuidas en el país (Araya, 2003).

universidades una financiación estable y suficiente. A raíz de esta preocupante situación, las universidades se unen para negociar con las autoridades gubernamentales lo referente a su financiación. Es así como surge, por iniciativa de las propias instituciones, en 1974, el primer “Convenio de Coordinación de la Educación Superior”, dando origen a nuevos organismos de coordinación y planificación de las universidades públicas, tales como el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), integrado por los rectores de las universidades, la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), como órgano técnico del CONARE, y la Comisión de Enlace, constituida en ese momento por los rectores y los Ministros de Educación, Hacienda, Planificación y de Ciencia y Tecnología (Araya, 2003).

Dos años después de la creación del Convenio de Coordinación, se crea el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) mediante la Ley de Reforma Tributaria N°. 5909 / 1976. El FEES surge como un mecanismo financiero para solventar las necesidades de las universidades estatales, estableciendo para ello su composición y los procedimientos para su distribución.

4.1.2. 1980 - 90: PROLIFERACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

La crisis económica de principios de los ochenta generó graves problemas en la financiación de la educación pública; el presupuesto de la educación disminuyó, pasando del 5,6% del PIB en 1980 al 4,04% en 1989, siendo la educación preuniversitaria la principal víctima. En ésta, el porcentaje de PIB se redujo en 1,7 puntos porcentuales entre 1980 y 1989, con una tendencia decreciente a lo largo de la década.

Por el contrario, el porcentaje del PIB destinado a gasto público en educación superior muestra una tendencia creciente hasta 1986, salvo en año 1982 (Ruiz, 2001a). Por tanto, la crisis en este nivel educativo se acentúa a partir de 1987, cuando surge la necesidad de reorientar los recursos hacia la educación primaria y secundaria, provocando una disminución del monto del FEES en términos reales. Con el fin de corregir esta situación se propone, a finales de los ochenta, un nuevo cálculo del FEES, el cual veremos al analizar la financiación de la educación superior.

Las dificultades que experimentan las universidades públicas, así como su escasa capacidad para responder a las demandas de la sociedad, y su rigidez en los

procesos académicos y administrativos¹⁴⁵, contribuyeron a la proliferación de universidades privadas, situación que adquiere una enorme dimensión en la década de los noventa¹⁴⁶ (CONARE, 2005). Aunque la expansión del sector privado permitió atender a los estudiantes excluidos del sector público, tuvo efectos perjudiciales para las universidades públicas, ya que el Estado se inclina a favor de disminuir sus recursos públicos y promover el desarrollo del sector privado (Ruiz, 2001c).

En general, los cambios en la década de los ochenta tuvieron particular efecto en: a) la estructura del SES que se vuelve más compleja, integrando no sólo a las instituciones de carácter universitario sino también a las que fueron creadas en la década anterior para incrementar las posibilidades de ingreso en la educación superior (el sistema no universitario o parauniversitario), siendo necesaria la creación de organismos encargados de su regulación¹⁴⁷ y b) en la financiación, al establecerse cambios en el FEES para mejorar la situación económica de las universidades públicas.

Pese a las debilidades sociopolíticas que llevaron al país a la crisis económica en los ochenta y, en consecuencia, redujeron las posibilidades y oportunidades educativas, el comportamiento del gobierno muestra un interés por mejorar y elevar el gasto público en el sector educativo, planteando como objetivo el aumento del porcentaje de PIB destinado a educación, objetivo que hasta la fecha no ha logrado alcanzar¹⁴⁸.

4.1.3. 1990 - ACTUAL: EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

El crecimiento del sistema universitario privado no estuvo acompañado de un marco de regulación y vigilancia de la calidad académica. Como consecuencia, surgen los instrumentos de evaluación y acreditación con el fin de evaluar la calidad de las universidades, así como sus titulaciones y programas de estudio. De este modo, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) fue aprobado mediante el Decreto Legislativo N°. 8256 en abril de 2002, hecho que coincide con un periodo de estabilidad en la expansión universitaria privada. Dicha Ley declara las

¹⁴⁵ Por ejemplo, algunas universidades públicas cuentan con rígidos procesos de selección.

¹⁴⁶ Todas las instituciones universitarias privadas fueron creadas entre 1985 y 2000, salvo la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA) fundada en 1975 (Ruiz, 2001b).

¹⁴⁷ Las universidades públicas están reguladas por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), las universidades privadas por el Consejo Nacional de Educación Superior de Universidades Privadas (CONESUP) y las instituciones parauniversitarias, tanto públicas como privadas, por el Consejo Superior de Educación (Mora, 2006).

¹⁴⁸ El artículo 78 de la Constitución Política establece que “el gasto publico dedicado a la educación estatal no debe ser inferior al 6% del PIB (Conejo, 2004).

actividades del SINAES de “interés público” y señala, en su artículo 2, que la acreditación tiene como propósito identificar con carácter oficial las titulaciones y programas de las universidades públicas y privadas que cumplan los requisitos de calidad establecidos (Mora, 2005).

El SINAES cuenta con un Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior que realiza la certificación de la calidad de las titulaciones de las universidades. Tres etapas caracterizan el proceso de acreditación (Alvarado, 2005): a) la autoevaluación institucional, b) la evaluación externa y, c) evaluación final.

La acreditación que se desarrolla a través de este instrumento es voluntaria y trabaja sobre estándares de calidad, proceso al que se encuentran adscritas las cuatro universidades públicas y siete de las universidades privadas. Estas universidades agrupan a un porcentaje mayoritario de la matrícula de educación superior, lo que hace suponer la relevancia que se le otorga a las titulaciones acreditadas. Hasta mayo de 2005, el SINAES había acreditado 24 titulaciones universitarias y 17 se encontraban en proceso de acreditación (Mora, 2005).

En esta década son importantes los esfuerzos realizados para llevar a cabo actividades de investigación en el país. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, por medio del Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas, creado en 1972, es el encargado de llevar a la práctica la Ley de Promoción al Desarrollo Científico y Tecnológico N°. 7169, aprobada en 1990. La ley establece la creación de un Fondo de Incentivos para el Desarrollo Científico y Tecnológico que consiste en otorgar incentivos a los docentes que realizan proyectos y actividades de investigación en ciencia y tecnología, debiendo competir por dichos fondos.

4.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación pública tuvo un crecimiento sostenido entre los años 1949 y 1980, coincidiendo con la abolición del ejército en 1948, lo cual podría explicar tal crecimiento¹⁴⁹ (Ruiz, 2001a). Así, el presupuesto del Ministerio de Educación Pública alcanzó el 5,73% del PIB en 1979; este comportamiento se ve paralizado por la crisis de la década de los ochenta. En ésta, el gasto público en educación sufrió una caída

¹⁴⁹ Según estadísticas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Costa Rica asignó en la década de los setenta, en promedio, un 5,3% del PIB a educación, superando al resto de países de la región, exceptuando a Cuba para el cual no se tiene información (www.cepal.org/estadisticas).

extraordinaria oscilando entre el 4,75% del PIB y el 4,04% (cifras que corresponden a los años 1981 y 1989). En la década siguiente, el PIB destinado al gasto público en educación muestra un lento pero constante crecimiento, pasando del 3,8% del PIB en 1990 al 4,9% en 2003, siendo significativamente elevado el resultado de 2002 (5,5%). En este mismo periodo, el porcentaje de PIB destinado al gasto público en educación superior se redujo, pasando de un 1% en 1990 a un 0,9% en 2003 (Conejo, 2004).

En el Cuadro 81 se muestra el gasto público que se destina a educación básica (pre-primaria, primaria y secundaria) y a educación superior como porcentaje del PIB y del gasto público total en el periodo 1990-03.

Cuadro 81: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje de PIB (Costa Rica)

	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (%)						G. pco. Educación Superior / G. pco. educación
	PIB			Gasto Público			
	<i>Básica</i>	<i>Superior</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Superior</i>	<i>Total</i>	
1990	2,8	1,0	3,8	20,4	7,6	28	27
1995	2,9	0,9	3,8	18	6,0	24	25
2000	3,9	0,8	4,7	25,4	5,6	31	18
2003	4,0	0,9	4,9	24,6	5,4	30	18

a) Estimado a partir de los datos obtenidos

Fuente: Elaboración propia a partir de Conejo (2004)

Por su parte, el gasto público en educación sobre el gasto público total muestra un moderado crecimiento, pasando de un 28% en 1990 a un 30% en 2003. Si analizamos la asignación según nivel educativo, nos encontramos con que el porcentaje del gasto público educativo que se destina a educación superior ha descendido, pasando del 27% a principios de los noventa al 18% en 2003, mientras que éste se incrementa para el nivel básico. La tendencia hacia la baja del presupuesto de educación superior en relación al presupuesto educativo, se debe fundamentalmente a la prioridad del gobierno por financiar los niveles inferiores (Conejo, 2004). Dada esta situación, las universidades no pueden depender exclusivamente del presupuesto estatal si esperan poder cumplir con las tareas necesarias para alcanzar sus objetivos. Por ello, la necesidad de generar recursos adicionales es cada vez más latente en el medio universitario.

4.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Hasta mediados de los setenta las universidades públicas estaban financiadas con aportes estatales que se definían mediante procesos de negociación entre éstas y la administración. Así, en el Artículo 85 de la Constitución Política se establece que “El

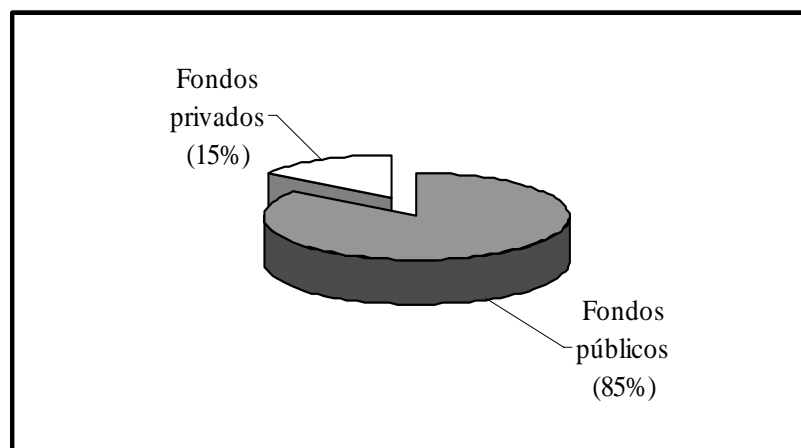
Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además mantendrá, con las rentas actuales y con otras que sean necesarias, un fondo especial para la financiación de la educación superior pública” (Calderón, 2005; p. 52).

A partir de la creación del Convenio de Coordinación de la Educación Superior en 1974, los aportes del presupuesto público eran canalizados a las universidades a través FEES¹⁵⁰, creado con el fin de corregir los problemas relacionados con el proceso de negociación e insuficiencia de recursos públicos para hacer frente a la creciente demanda de educación superior.

El Gráfico 21 muestra la composición de los recursos totales de las universidades públicas para el año 2003. Los fondos públicos representan el 85%, lo que indica que el 15% restante proviene de los fondos privados que generan. Estos últimos proceden del cobro de matrículas, donaciones, convenios y venta de bienes y servicios. Los ingresos por concepto de matrícula, que representan un 33% de los fondos privados, se suelen utilizar para otorgar becas a los estudiantes. En el caso de las universidades e instituciones privadas, éstas no reciben apoyo financiero del gobierno y, por lo tanto, deben generar sus propios recursos por la vía del cobro de matrículas y otros servicios.

¹⁵⁰ La Ley 5909 / 1976 señala en su artículo 7 que el FEES estará compuesto por el impuesto de sociedades, el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles, y entre el 25% y 30% del impuesto sobre la renta, los cuales serán distribuidos conforme a las normas y principios establecidos en el Convenio de Coordinación (CONARE, 2003b).

Grafico 21: Origen de los fondos de las universidades públicas costarricenses (distribución porcentual) (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de Conejo (2004)

- FONDOS PÚBLICOS

Desde 1974, el Convenio de Coordinación de la Educación Superior, en su capítulo 3, define el presupuesto de las universidades a partir de la elaboración del Plan Nacional de Educación Superior (PLANES I) para el periodo 1976-80, renovable cada cinco años. Éste incluye los gastos corrientes necesarios para el buen desempeño de las universidades públicas, clasificándolos en una subvención general del Estado, que proviene de los recursos del FEES, y otros recursos vía transferencias específicas, tanto fijas como variables.

Durante la década de los ochenta, la distribución del FEES mantuvo los mismos porcentajes establecidos en el PLANES I, resultando los fondos, a partir de 1987, insuficientes para el buen funcionamiento de las instituciones, viéndose obligadas a negociar recursos adicionales con el Estado¹⁵¹. Esta situación obligó a los rectores a promover un mecanismo que les garantizara la financiación para el desempeño de sus labores. Así, el CONARE propone a finales de los ochenta el primer Convenio de Financiación de la Educación Superior que consistía en un mecanismo de reajuste automático de los fondos del FEES conforme al índice de inflación. Dicho convenio, aprobado mediante Decreto Ejecutivo N°. 18.644 / 1988, regiría para el quinquenio 1989-93, de tal forma que, cada cinco años, la Comisión de Enlace sería responsable,

¹⁵¹ Una de las estrategias empleadas por el gobierno para aliviar la disminución del presupuesto público fue asignar recursos a las universidades que incrementasen sus recursos propios, y que, posteriormente, se incorporan como elemento esencial en el Convenio de Financiación.

entre otras cosas, de aprobar los Convenios de Financiación de la Educación Superior, operando algunas modificaciones en función de las necesidades del momento.

Los elementos que se introducen en el primer “Convenio de Financiación de la Educación Superior” son los siguientes (Conejo, 2004):

- a) *El reajuste automático del FEES conforme al índice inflacionario*¹⁵². Los cambios en el convenio han permitido mantener el monto del FEES de acuerdo con el poder adquisitivo de la moneda, condición que establece el artículo 5 del FEES.
- b) *La asignación de recursos adicionales*. Se asignan recursos adicionales al FEES para proyectos específicos a cargo de la Comisión de Enlace. Estos fondos adicionales se determinan de acuerdo al requerimiento de cada institución¹⁵³, por ejemplo la revisión del salario profesional, la Ley de Protección al trabajador y el salario escolar.
- c) *Generación de recursos propios*. Las universidades públicas se comprometen a aumentar progresivamente la cuantía de sus recursos propios. En el convenio se establecen los porcentajes que deben alcanzar las universidades calculados sobre el monto del FEES de cada año.

En los convenios de financiación siguientes las modificaciones en estos elementos han sido mínimas, sin embargo, debemos destacar el último, Convenio IV correspondiente al quinquenio 2005-09, ya que abandona el mecanismo de reajuste automático y utiliza el PIB como variable para definir el monto del FEES según las proyecciones del Banco Central de Costa Rica.

El Cuadro 82, contempla los respectivos Convenio de Financiación de la Educación Superior y las modificaciones aplicadas sobre los elementos financieros que se incorporan en el primero de ellos.

¹⁵² Se utiliza como indicador el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los ingresos medios y bajos del Área Metropolitana de San José.

¹⁵³ Estos recursos han beneficiado en más de un 55% a la Universidad de Costa Rica (UCR), seguida del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) con alrededor de un 23% (Cervantes, 1999).

Cuadro 82: Reformas financieras al Convenio de Financiación de la Educación Superior (Costa Rica)

ELEMENTOS	CONVENIO I (1988) (1989 - 93)	CONVENIO II (1993) (1994 - 98)	CONVENIO III (1998) (1999 - 03)	CONVENIO IV (2004) (2005 - 09)
REAJUSTE AUTOMÁTICO DEL FEES	El monto anual del FEES se calcula como el del año anterior más un incremento en base a la variación del IPC del año (t) y (t-1)	El reajuste del FEES es similar al aplicado en el quinquenio anterior, la única diferencia es que considera únicamente la variación del IPC para el año (t)	El reajuste del FEES se efectúa considerando el IPC del año (t), la tasa de crecimiento de la población total del país y la participación en el crecimiento económico (PIB real / habitantes)	El monto anual del FEES se calcula como un porcentaje del PIB según la proyección establecida por el Banco Central de Costa Rica. Éstos son: 0,90%, 0,95%, 0,99%, 1,02% y 1,05%, respectivamente
RECURSOS ADICIONALES	Recursos aprobados por la Comisión de Enlace en función de los requerimientos de las universidades, por ejemplo la revisión de los salarios, la Ley de Protección al Trabajador y el salario escolar	El gobierno destina un monto adicional para el Fondo de Renovación de Equipo Científico y Tecnológico, que equivale al 2% anual del monto del FEES. Las universidades deben aportar sumas iguales a las recibidas para el desarrollo de dicho programa	El gobierno y las universidades mantienen su compromiso con los recursos establecidos en el primer convenio y con el Fondo de Renovación de Equipo Científico y Tecnológico, en las mismas condiciones estipuladas en los quinquenios anteriores	
RECURSOS PROPIOS	Las universidades se comprometen a generar recursos propios en un porcentaje creciente que se establece anualmente sobre el total del FEES (cercano al 10%)		Los recursos que generen las instituciones no inciden en el monto del aporte del Estado, ni éstas se comprometen a generar un determinado porcentaje sobre el FEES	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios de Financiación de la Educación Superior

También en el Convenio IV, el FEES ha sufrido algunas modificaciones adicionales al integrar en el nuevo esquema de financiación dos partidas presupuestarias (CONARE, 2005; Barquero *et al.*, 2006): un Fondo Institucional, destinado a las universidades para cubrir las necesidades básicas, entre ellas aquellas los aportes corrientes del FEES y las obligaciones derivadas de acuerdos previos (salario escolar, Ley de protección al Trabajador y el Fondo de Renovación de Equipo Científico y Tecnológico), y un Fondo del Sistema, cuyos recursos están condicionados al cumplimiento de unos objetivos que se han establecido para el desarrollo de actividades o proyectos específicos que se desean promover.

Una vez definido el monto del FEES correspondiente a cada año, el CONARE decide su distribución. Así, para el Fondo Institucional toma como base el presupuesto histórico de dichos recursos más los incrementos que se definen en función de la población estudiantil y del coste total de los diversos programas (inputs). Para ello, cada universidad elabora su presupuesto y lo remite a la Contraloría General de la República quien es finalmente la encargada de aprobar su ejecución (Conejo, 2004). El Fondo del

Sistema, por el contrario, se distribuye en función de proyectos y tareas que se elaboran y proponen para la construcción, desarrollo y fortalecimiento de la educación superior pública. Este último fue incorporado al sistema universitario público en 2005, destinándose un porcentaje de los recursos adicionales establecidos en los convenios respectivos.

En el Cuadro 83 se muestra la estructura del presupuesto público y su distribución entre las universidades públicas para el año 2005. Si bien, el fondo institucional evidencia un crecimiento en términos absolutos en el periodo 1990-05, su distribución se ha mantenido inalterable. Así, la UCR recibe el 57%, la UNA el 23 % y el ITCR el 11%, teniendo la UNED una asignación que no supera el 10%, donde las dos primeras reciben el 80% de los recursos del FEES. Además de las universidades, el CONARE recibe un 0,9% del presupuesto del FEES (Conejo, 2004).

Cuadro 83: Composición de los recursos del FEES de las universidades públicas costarricenses (2005)

CONCEPTO ^(a)	Monto (millones de colones)	Monto (millones de US \$*)	Participación (%)
FONDO INSTITUCIONAL	86.009,41	183,99	99
UCR	49.096,26	105,0	57
UNA	19.876,68	42,5	23
ITCR	9.599,71	20,5	11
UNED	6.373,54	13,6	8
CONARE	1.063,22	2,3	1
FONDO DEL SISTEMA	574,91	1,23	1
Total	86.584,32	185,22	100%

* Equivalencia: 1 colón = 0,00213922 dólares estadounidenses de 2005 (www.bde.es)

(a) Puede incluir partidas acordadas en años anteriores

Fuente: Elaboración propia a partir de CONARE (2005)

Según se aprecia en el Cuadro 83, prácticamente la totalidad del presupuesto público a la educación superior se canaliza a través del Fondo institucional, ya que el Fondo del Sistema sólo representa un 1% del total del FEES, posiblemente por su reciente implementación. Sin embargo, se espera en los próximos años un crecimiento de dicho fondo en función de los recursos adicionales al FEES, los cuales se obtienen de la diferencia del monto asignado con la aplicación del convenio actual y el anterior¹⁵⁴.

Cervantes (1999) hace referencia a un estudio de Jofré, exrector del Instituto Tecnológico de Costa Rica, quién manifiesta que el Convenio de Financiación de la

¹⁵⁴ Son porcentajes creciente que van desde el 25% de los recursos adicionales en 2005, al 50% en 2009 (CONARE, 2005).

Educación Superior ha presentado enormes beneficios para el sistema universitario público del país. Por un lado, ha permitido eliminar las largas negociaciones entre rectores y Ministros, dotando a las universidades de autonomía financiera en la planificación de los recursos recibidos y, por otro lado, ha concentrado sus esfuerzos, logrando recursos adicionales para el desarrollo universitario.

- FONDOS PRIVADOS

La crisis de la década de los ochenta generó cambios sustanciales en la estructura financiera de las universidades públicas en respuesta a la carencia de recursos para hacer frente al crecimiento de la demanda. En este sentido, los dos primeros Convenios de Financiación para la Educación Superior establecen el compromiso de las universidades públicas en la generación de recursos propios (ver Cuadro 82). En el quinquenio 1989-93 equivalían a un 10% del monto del FEES, mientras que en el quinquenio 1994-98 llegaron a alcanzar hasta un 14% (CONARE, 2003b). En los últimos quinquenios, se mantiene el compromiso de las universidades en la captación de recursos propios, pero no se les exige cantidades determinadas.

En 2003, los fondos privados, tal y como vimos en el Gráfico 21, representaron un 15% del presupuesto total de las universidades públicas. La política de diversificación financiera ha contribuido favorablemente al crecimiento de los mismos, correspondiendo el 5% a ingresos vía cobro de matrícula y el 10% a la venta de bienes y servicios.

4.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

En Costa Rica, los estudiantes de la educación superior no disponen de ayudas financieras suficientes que les permitan sufragar los costes de su formación, situación que limita las posibilidades de acceso a un mayor número de estudiantes. Sin embargo, existen algunas modalidades en función de la fuente de financiación pública o privada, tal como veremos a continuación.

- FONDOS PÚBLICOS

Los recursos públicos se canalizan a los estudiantes mediante un sistema de becas del Ministerio de Educación Pública. Este programa, denominado Fondo Nacional de Becas (FONABE) (Ley N°. 7658), beneficia a estudiantes de los diversos niveles educativos, incluida la educación superior, otorgando recursos para la

realización de estudios dentro y fuera del país. Las becas son adjudicadas por una Junta Directiva que toma en consideración los méritos, el rendimiento académico y la situación socioeconómica del estudiante.

El FONABE ha resultado un instrumento eficiente, ya que, desde su creación en 1997 hasta 2002, su cobertura se incrementó considerablemente. En términos generales, el FONABE asignó en el primer año de funcionamiento un total de 11.768 becas, mientras que en 2002 el fondo otorgó un total de 46.983, lo que representa un incremento del 300%. Asimismo, en 1997, el monto asignado a los niveles básicos fue de 270 millones de colones, de los cuales 204 millones se asignaron a la educación secundaria y 66 millones a la primaria y educación especial, mientras que las transferencias a la educación superior fueron muy reducidas, lo que denota su orientación favorable a estudiantes de los niveles inferiores. La razón principal del reducido presupuesto a la educación superior se debe fundamentalmente a que el FONABE financia sólo las titulaciones menos saturadas y consideradas importantes para el desarrollo nacional, para lo cual toma en cuenta las publicaciones del CONARE. En 2002, el presupuesto del FONABE ya ascendía a 3.312 millones de colones (CONARE, 2005). Desafortunadamente no se cuenta con estadísticas actualizadas que permitan determinar el volumen de las ayudas específicas a la educación superior en cuanto al número y cantidad de recursos.

Cada una de las universidades estatales gestiona su propio sistema de becas con los recursos correspondientes al FONABE. Para ello, las universidades determinan dos tipos de becas: a) becas que se otorgan en función de la condición socioeconómica del estudiante, y b) becas de “honor o representación”. En relación a las primeras, la UCR y la UNA utilizan para su asignación una escala de 0 a 11. La beca “0” indica que el estudiante debe cubrir el coste total de la matrícula, mientras con la beca “10” el estudiante queda exento del pago de dicho coste. En cuanto a la beca más alta (11), además de no pagar por la matrícula, el estudiante recibe un monto en especie para facilitar sus estudios. En ambas universidades, la mayoría de los estudiantes becados están en la categoría 9, 10 y 11. El ITCR y la UNED utilizan una escala de becas diferente (en letras), sin embargo, se pueden realizar comparaciones entre las diferentes escalas. En general, entre un 40% y un 55% de los estudiantes matriculados en las universidades públicas se han beneficiado de algún tipo de beca a lo largo del periodo 1990-03 (Conejo, 2004).

- FONDOS PRIVADOS

En Costa Rica, la Ley N°. 3631 del 7 de diciembre de 1965 establece la política de propiciar oportunidades de educación al mayor número posible de jóvenes que carezcan de recursos y demuestren capacidad para realizar sus estudios. No obstante, las opciones de financiación son realmente escasas para el volumen de estudiantes que se encuentran en alguna de estas situaciones. La escasez de fondos públicos, tal como se vio en el epígrafe anterior, no resuelve el problema de financiación de los estudiantes, minando así las esperanzas de muchos de ingresar en la enseñanza superior.

Ante tales limitaciones, se crea la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) (Ley N°. 6041 / 80), como entidad semi - autónoma destinada a conceder préstamos para la realización de estudios. En la actualidad, la CONAPE brinda financiación a quienes no cuentan con los recursos económicos (preferiblemente de zonas rurales) y su prioridad se centra en titulaciones científicas o tecnológicas. Dicha ley establece, en su artículo 20, que los recursos que componen la CONAPE provienen de la recuperación de los préstamos y del 5% de los beneficios anuales netos de todos los bancos comerciales del país¹⁵⁵. Además de las funciones meramente financieras, la CONAPE colabora con los beneficiarios en la búsqueda de oportunidades de trabajo acordes con su formación y también ofrece orientación profesional.

Los préstamos de la CONAPE se conceden a los estudiantes para la realización de estudios universitarios, dentro y fuera del país, en cualquiera de las IES, tanto universitarias como no universitarias, públicas y privadas. Entre sus características, podemos mencionar: a) el pago del préstamo se realiza en cuotas mensuales una vez finalizados los estudios, b) un tipo de interés del 15,5% anual sobre saldos, c) cuenta con periodos de carencia, y d) las garantías pueden ser personales, hipotecarias o prendarias, según el monto del préstamo solicitado. De acuerdo con estas condiciones, se trataría de préstamos de tipo hipotecario, tal como vimos en el capítulo segundo.

De acuerdo con la información suministrada por la CONAPE se elabora el Cuadro 84 con los montos asignados durante el periodo 1990-04.

¹⁵⁵ El monto que los bancos aportan al CONAPE son deducibles del Impuesto sobre la Renta (Ley N°. 6041 / 80, artículo 20).

Cuadro 84: Programa de préstamos del CONAPE a la educación superior (Costa Rica)

AÑO	Número de beneficiarios	Monto (USA \$)	Préstamo medio (USA \$)
1990	1.254	2.844.425	2.268
1995	2.073	4.857.609	2.343
2000	2.252	7.228.990	3.210
2003	3.561	14.993.252	4.210
2004	3.210	13.340.030	4.156
Total	12.350	43.264.306	

Fuente: Elaboración propia a partir de Conejo (2004)

En el periodo analizado, se beneficiaron con préstamos educativos de la CONAPE un total de 36.549 estudiantes con un monto de 43.264.306 US \$. Cabe resaltar que de los préstamos otorgados, más del 80% fue asignado a estudiantes de universidades privadas¹⁵⁶ que, además de estos recursos, cuentan con otros sistemas propios de financiación de los que disponen algunas de las principales universidades privadas, los cuales operan con características similares a las que ofrece la CONAPE.

En definitiva, no existe en Costa Rica un sistema de ayudas específico para los estudiantes de las universidades públicas, ya que las opciones tienen carácter general para la educación pública (FONABE), y para la educación superior en su conjunto (CONAPE) sin olvidar los préstamos que conceden las universidades privadas a sus estudiantes.

5. EL SES URUGUAYO

El sistema educativo uruguayo, y especialmente la educación superior, ha experimentado un importante crecimiento desde mediados del siglo XX. En los cincuenta años de historia de la educación superior la matrícula ha mostrado un crecimiento constante, especialmente en el periodo de aparición de las universidades privadas a partir de 1984, año en que la Universidad de la República (UDELAR), única en el país, pierde el monopolio de la oferta universitaria.

Con la introducción de las nuevas universidades e institutos universitarios privados la matrícula da un salto considerable al pasar de 15.320 estudiantes en 1960 a 69.681 en 1986, lo que supone un crecimiento del 354% (Martínez, 2003). En la década de los noventa esta tendencia se mantiene aunque aún ritmo más lento. Así, se ha

¹⁵⁶ Se han asignado fundamentalmente a titulaciones de grado (Bachillerato y Licenciatura) en un 97,7%, restando un 2,3% a las titulaciones de postgrado, mientras que en la educación superior pública, éstos se asignan en un 84% y 16%, respectivamente (Masís, 2004).

pasado de 72.512 estudiantes a principios de los noventa a superar los 100.000 en 2001, siendo durante el periodo 1996-99 cuando se registra el mayor crecimiento (un 14%), lo que responde a la entrada de las nuevas instituciones privadas.

En 2001, el sector público concentra el 85% de la matrícula del SES, lo que reduce la participación del sector privado a un 15%. Además, la UDELAR, única universidad pública, concentra el 83% de la matrícula universitaria y el 69% de la matrícula de educación superior.

En el Cuadro 85 se presenta la evolución de la matrícula de la educación superior, considerando las cifras registradas en el periodo 1990-01 según el tipo de institución.

Cuadro 85: Evolución de la matrícula del SES Uruguayo (1990-01)

Tipo de IES	1990	1993	1996	1999	2001
IES Universitarias:	66.669	68.008	70.512	78.362	83.678
U. Pública	65.085	66.111	66.854	67.885	69.880
U. Privadas*	1.584	1.897	3.658	10.477	13.798
IES No Universitarias:	5.843	9.481	12.736	16.911	18.180
Públicas	4.357	7.894	11.088	14.922	16.158
Privadas	1.486	1.586	1.648	1.989	2.022
Total	72.512	77.488	83.248	95.273	101.858

* Considera las universidades e institutos universitarios privados

Fuente: Elaboración propia a partir de Lémez (2002)

El sistema universitario integra a una universidad pública (la más antigua del país) y cuatro privadas, además de 11 institutos universitarios privados. Dentro del sistema no universitario las instituciones son de dos tipos: los institutos terciarios públicos autónomos y los no autónomos. Los primeros están formados por el sistema de formación docente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), responsable de la formación y capacitación de los profesores en todos los niveles educativos, y por la Escuela de Magistrados dependiente del Poder Judicial. Los segundos, por el contrario, son institutos públicos y privados que no han sido reconocidos en su totalidad como superiores.

Las IES en Uruguay se han diversificado a partir de 1984, de forma que el número de instituciones ha pasado de 3 a alcanzar las 31 en 2005. Debemos destacar el importante papel que juega el número de áreas disciplinarias en la denominación de la institución, sea como universidad o bien como instituto universitario. Los títulos que expiden estas instituciones tienen el mismo valor, por lo cual no existen diferencias a la

hora de su habilitación. En el Cuadro 86 se aprecia el crecimiento de las IES uruguayas en el periodo 1985-05.

Cuadro 86: Evolución de las IES uruguayas

Tipo de IES	1985	1995	2000	2005
IES Universitarias:	2	2	10	16
Públicas	1	1	1	1
Privadas:	1	1	9	15
Universidades*	1	1	4	4
Institutos Universitarios**	0	0	5	11
IES No Universitarias:	1	---	---	15
Públicas	1	1	11	12
Privadas	0	0	0	3
Total	3	---	---	31

* Se denominan “universidades” cuando realizan actividades en tres o más áreas disciplinarias no afines

** Se denominan “institutos universitarios” cuando realizan actividades en una o más áreas disciplinarias afines, o en dos no afines

--- No disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de Romero (2005)

En el sistema universitario han predominado las IES privadas (universidades e institutos universitarios) en más de un 90%, mientras que los institutos terciarios públicos del sistema no universitario han superado a los privados en un 80%, mostrando una alta heterogeneidad entre los diversos institutos. En su conjunto, las instituciones privadas del SES representan el 58% de las IES.

La Universidad de la República (UDELAR) se encuentra en la capital del país, contando con sedes en otras regiones¹⁵⁷ que han permitido ampliar la cobertura de la educación superior. En esta dirección, los esfuerzos de las universidades e institutos universitarios privados han sido menores, aunque algunas se han instalado en la capital (Montevideo) y en la ciudad de Maldonado (Martínez, 2003).

5.1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ETAPAS

Los primeros indicios de formación universitaria en Uruguay se dieron en 1836 cuando se crea la Casa de Estudios Generales, que inicia sus actividades de enseñanza impartiendo cinco cátedras (de latín, filosofía, matemáticas y preparatorias de las facultades de teología y jurisprudencia). Dos años después, la Casa de Estudios Generales se convierte en la primera universidad del país, Universidad de la República (UDELAR), enviándose a la Cámara el proyecto de ley orgánico de dicha institución.

¹⁵⁷ La universidad posee una sede regional en el litoral oeste (llamada *Regional Norte*), en la ciudad de Salto y diversas casas de estudios en diversas localidades (Martínez, 2003).

Una de las dificultades que presentaba el programa de estudios de la universidad era su incapacidad para adecuarse a las condiciones económicas reales del país.

A partir de 1955, y paralelamente al estancamiento de la economía uruguaya y a la incapacidad de los partidos tradicionales para presentar un modelo alternativo de desarrollo, la universidad realiza un esfuerzo global para modificar su propia estructura y establecer su papel en relación con la sociedad. Este esfuerzo se traduce en una transformación de las condiciones de la enseñanza en las ramas tecnológicas, se amplían las actividades científicas y se comienza a atender las actividades expresivas creando la Escuela de Bellas Artes y el Conservatorio Nacional de Música.

El avance más significativo en el SES fue la creación de la Ley Orgánica de la Universidad (Nº. 12549 / 1958), en la cual se otorgaba a la UDELAR y a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) autonomía para actuar con independencia del Ministerio de Educación y Cultura. Otro de los aspectos a destacar fue el desarrollo de la investigación, cuyos antecedentes se remontan a principios del siglo XX. Sin embargo, es a partir de la década de los sesenta cuando se realizan mayores esfuerzos en esta dirección, creándose el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT) en 1961 (Ley Nº. 13032), con el fin de promover y estimular el desarrollo de las investigaciones técnico - científicas y todas aquellas actividades que permitan la difusión y la construcción del conocimiento.

Martínez (2003) enmarca la historia universitaria de Uruguay en siete fases o etapas. Sin embargo, en este epígrafe consideramos las tres últimas: 1) la intervención militar, de 1973 a 1984, 2) la recuperación de la autonomía universitaria y la diversificación institucional, de 1984 a 1990 y, 3) la regulación del sistema universitario, a partir de 1990 (ver Cuadro 87).

Cuadro 87: Etapas en el proceso de cambio del SES uruguayo

	ETAPAS	PROBLEMAS
1973-84 <i>Intervención militar</i>	Promulgación de la Ley N°. 15661 / 1984, en la cual se autoriza la creación de las universidades privadas.	La entrada del gobierno provoca: a) el despido de numerosos docentes y el cierre o traslado de comunidades académicas a otros países, y b) la introducción del examen de ingreso en la Universidad de la República, lo que se tradujo en una reducción de la matrícula.
1984-90 <i>Recuperación de la autonomía y diversificación institucional</i>	Recuperación de la autonomía universitaria, el restablecimiento de la democracia y la eliminación del examen de ingreso. Crecimiento acelerado de la matrícula y la oferta académica. Se crea la Comisión Coordinadora de Educación (Ley N°. 15739 / 1985). Creación del Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas (PEDECIBA) (1986) y de la Comisión Sectorial e Investigación Científica (CSIC) (1990).	La Comisión Coordinadora de Educación se limita a regular las IES privadas, carece de potestades resolutivas y sólo puede formular recomendaciones al Ministerio de Educación y Cultura.
1990-actual <i>Regulación</i>	Creación del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) (Ley N°. 308 / 1995). Creación en 1996 del Fondo Nacional de Investigadores. Creación de la Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DINACYT) (Ley N°. 17296 / 2001).	El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada se limita a la autorización y reconocimiento inicial de instituciones y programas. El SES uruguayo carece de un sistema de aseguramiento de la calidad, aunque surgen algunas iniciativas en la introducción de mecanismos similares por parte de las IES.

Se desarrolla a continuación cada una de las etapas descritas en el Cuadro 87 para ofrecer una panorámica general de las reformas introducidas en el SES de Uruguay.

5.1.1. 1973 - 1984: INTERVENCIÓN MILITAR

La dictadura militar se extiende desde 1973 hasta 1984, constituyendo uno de los periodos más oscuros de la historia del Uruguay marcado por la persecución ideológica, la violación a los derechos humanos, la represión y el exilio de ciudadanos.

La entrada del gobierno militar generó una difícil situación en la educación del país, numerosos docentes fueron destituidos de sus cargos e, incluso, comunidades académicas enteras, como la de los matemáticos, resultaron exiliadas a otros países para retornar años después (Martínez 2003). Otro de los problemas de la intervención militar fue la introducción del examen de ingreso en la UDELAR a principios de los años

ochenta, imposición que se tradujo en una contención de la demanda en este nivel educativo.

El gobierno militar comienza a desmoronarse a partir de la derrota del proyecto de reforma constitucional a principios de la década de los ochenta. Finalmente, su salida es acordada a inicios de 1984, año en el cual Uruguay tuvo que reorganizar su sistema y funcionamiento democrático. Así, las tareas se centraron en la reconstrucción de las instituciones que habían sido destruidas, la repatriación de los exiliados, la liberación de los presos políticos, y un intento por rediseñar un marco de políticas sociales destruido.

Antes de finalizar el mandato militar, se aprueba la Ley N°. 15661 / 1984, en la cual se autoriza la creación de universidades e institutos universitarios privados, dando lugar a la aparición en el SES de la primera universidad privada. Así, el Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras, que operaba desde la década de los cincuenta, se transforma en la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga.

5.1.2. 1984 - 90: RECUPERACIÓN DE LA AUTONOMÍA Y LA DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL

La intervención de la Universidad de la República por parte del gobierno militar desaparece en 1984, quedando la gestión académica en manos de los universitarios. Así, el país vive un clima de recuperación de la autonomía universitaria inaugurando con ello un nuevo periodo democrático. Con el restablecimiento de la democracia y la eliminación del examen de ingreso en 1984, el número de estudiantes crece de forma acelerada (Oddone y Perera, 2004), tal y como se muestra en el Cuadro 36.

Con el surgimiento de las nuevas universidades e institutos universitarios privados, la situación de la educación universitaria cambia: de una universidad pública que contenía el sistema, se ha pasado a un sistema conformado por instituciones públicas y privadas. Se disputa a la Universidad de la República el monopolio de los títulos y se crean nuevos perfiles profesionales y académicos. De esta forma, las instituciones académicas privadas de nivel terciario se expanden ofreciendo nuevas oportunidades tanto en titulaciones de grado como de postgrado.

Una mención especial en materia de postgrados merece el *Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas* (PEDECIBA) creado en 1986, programa concebido como un órgano de co - gobierno entre la Universidad de la República y el Ministerio de Educación y Cultura, que surge por la acción de la comunidad académica del

Instituto de Investigaciones Científicas Clemente Estable, de otros científicos y de la Oficina Regional de Ciencia y Tecnología de la UNESCO (Chiancone, *et al.*, 1996). Este programa, introduce en Uruguay el sistema de postgrados en ciencias básicas, postgrados que con anterioridad y de manera pionera existían aislada y puntualmente en algunas facultades (Química, Humanidades, Ciencias y Medicina), generando en los años siguientes una amplia oferta de postgrados¹⁵⁸. Además de este programa, la Universidad de la República junto con el Ministerio de Educación y Cultura y la UNESCO, crean en 1990 la Comisión Sectorial e Investigación Científica (CSIC) como un órgano capaz de generar iniciativas en materia de política científico - tecnológica de la Universidad y de administración de programas¹⁵⁹.

5.1.3. 1990 - ACTUAL: REGULACIÓN

El gran defecto que mostraba el SES uruguayo era la ausencia de un órgano de coordinación. A diferencia del resto de países latinoamericanos, el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay no tiene poder sobre la educación pública, a pesar de haber establecido una Comisión Coordinadora de la Educación (Ley N°. 15.739 / 1985) cuya única función se limita a la formulación de recomendaciones. Así, en materia de enseñanza, el Ministerio de Educación y Cultura sólo tiene potestades de regulación de las instituciones universitarias privadas, fenómeno que se vincula con el otorgamiento de la libertad de enseñanza. En este sentido, la Universidad de la República establece sus propios lineamientos, en tanto que el Ministerio de Educación y Cultura supervisa y regula el funcionamiento de las instituciones privadas (universidades e institutos universitarios).

Los aspectos más sobresalientes de esta etapa son la regulación del sistema universitario privado. En este caso, el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, creado en 1995 mediante Ley N°. 308 (artículo 22), actúa como el órgano asesor del Ministerio de Educación y Cultura (Lémez, 2002). Su papel consiste en proponer y sugerir la autorización para el funcionamiento de las nuevas instituciones

¹⁵⁸ En 2002, la oferta de postgrados universitarios ascendía a 148 programas, impartidos 96 en la Universidad de la República, lo que significa el 65% del total de los programas, seguida con una marcada distancia por la Universidad Católica con 22 programas.

¹⁵⁹ La Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) representa también un aporte a la cultura de la calidad, en la medida que supone procesos de arbitraje de los proyectos como condición de las asignaciones financieras (Martínez, 2003).

privadas así como el reconocimiento de sus titulaciones¹⁶⁰. En el momento de su autorización las universidades privadas son consideradas académicamente autónomas, aunque se encuentran bajo cierta regulación estatal debiendo presentar al Ministerio de Educación y Cultura informes anuales o trianuales después de los primeros cinco años.

En el proceso de acreditación no existe un informe de autoevaluación, y en la evaluación externa la selección de pares externos no responde necesariamente a criterios académicos y los expertos no están obligados a visitar la institución o el programa sobre el que deben informarse, actividad que cumplen en función de la información solicitada por el decreto 308 / 995 y que ha sido reunida por la institución. Por tanto, cabría decir que en Uruguay no existe, a la fecha de hoy, una agencia u organismo orientado al aseguramiento de la calidad que tenga expresamente asignadas las funciones de evaluación y acreditación. En este sentido, las funciones del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada no contemplan la calidad de las IES y sus programas. No obstante, se reconoce la preocupación de diversos actores por avanzar en la construcción de un sistema nacional de la calidad que incluya la evaluación y la acreditación del SES (Martínez, 2003).

En relación a este tema cabría distinguir las primeras iniciativas encaminadas en esta dirección (Martínez, 2003). En primer lugar, la UDELAR ha creado desde 1999 la Comisión de Evaluación Institucional y las universidades privadas han realizado en el año 2002 un Seminario de Estándares de Calidad para IES que se orienta en un modelo basado en las experiencias del Consejo Nacional de Acreditación de Colombia y del Consejo Superior de Educación de Chile (Martínez, 2003).

En segundo lugar, en el año 2002 el sector terciario público no autónomo, reconoce como fuentes inmediatas de su marco de evaluación los lineamientos de la UDELAR, así como los criterios, estándares e indicadores elaborados por la Comisión Consultiva de Ingeniería en el marco del mecanismo experimental de acreditación del Sector Educativo del Mercosur (SEM), constituyéndose el documento elaborado por el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) en el segundo modelo a estudiar (Martínez, 2003).

¹⁶⁰ La acreditación se realiza solamente en relación a requisitos legales y no a estándares de calidad, por lo que cabe considerarlo como un procedimiento administrativo, todavía muy distante de una verdadera acreditación universitaria.

En el caso particular de la UDELAR, la Comisión de Evaluación Institucional establece una serie de lineamientos y criterios para la autoevaluación y la evaluación institucional. El antecedente inmediato lo constituye la evaluación del Área Tecnológica de dicha universidad. En general, tanto en el modelo de la UDELAR, como en el de algunas universidades privadas y algunas instituciones no universitarias, la autoevaluación precede necesariamente a la evaluación externa y tiene como resultado inmediato un informe de evaluación con fines de mejora institucional (Martínez, 2003).

Otros aspectos esenciales a destacar en esta etapa son los esfuerzos realizados en materia de ciencia y tecnología y de formación docente. Así, la Ley N°. 17296 / 2001 dispuso una nueva estructura institucional para la ciencia y la tecnología, creando en el Ministerio de Educación y Cultura la Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DINACYT). Su objetivo es coordinar, administrar, ejecutar y evaluar los instrumentos de política relativos a ciencia, tecnología e innovación¹⁶¹.

En materia de docentes, la problemática de la calidad también se instala en la agenda de la UDELAR, llevándole a iniciar la formación de docentes. Tradicionalmente, los docentes de la UDELAR eran contratados sin exigirse formación o titulación alguna. El reclutamiento de los docentes se realizaba entre aquellos profesionales y científicos más destacados o, eran seleccionados por sus actividades en los centros que promovían la investigación científica. Su capacidad para enseñar era atribuida a la fama profesional en su campo de actividad, por lo que no se planteaba la posibilidad de que existiese una formación o una capacitación de los docentes.

En respuesta a esta necesidad, la UDELAR ha iniciado experiencias de capacitación y formación de docentes que están a cargo de profesionales titulados con experiencia y, preferentemente, con formación docente específica en el marco del Fondo Nacional de Investigadores (creado en 1996), fondo concursable y administrado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT) y por el Ministerio de Educación.

5.2. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El porcentaje de gasto público destinado a educación en Uruguay ha permanecido prácticamente invariable desde los años sesenta hasta finales de los

¹⁶¹ La DINACYT tiene a su cargo la administración del Fondo Clemente Estable y del Fondo Nacional de Investigadores (Martínez, 2003).

noventa (Martínez *et al.*, 2004). Según la UNESCO, mientras en 1964 el PIB destinado a gasto público en educación superaba levemente a la media regional, en la segunda mitad de los noventa fue equivalente a las dos terceras partes, en un momento en que la tasa bruta de escolarización de la educación superaba la media regional¹⁶² (citado en Oddone y Perera, 2004). Ambos datos actúan como síntoma de un marcado retroceso en la financiación de la educación.

El gasto público destinado a educación ha oscilado, entre 1990 y 2002, en torno al 2,5% del PIB y del 14% del presupuesto nacional, pudiendo distinguirse dos periodos. Mientras el gasto público en educación prácticamente se redujo entre 1990 y 1995, desde entonces y hasta 2002 muestra un crecimiento que obedece, fundamentalmente, al incremento de las partidas presupuestarias destinadas a los niveles inferiores. En el caso particular de la educación superior, el porcentaje del PIB destinado a gasto público tiende a mantenerse desde los años noventa hasta 2002 en torno al 0,4%, lo que representa el 18% del gasto educativo en 1990 y el 16% en 2002, siendo en el año 1992 donde se registra el porcentaje más elevado (20,6%).

Cuadro 88: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (Uruguay)

	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (%)						G. pco. Educación Superior / G. pco. Educación
	PIB			Gasto Público			
	<i>Básica</i>	<i>Superior*</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Superior*</i>	<i>Total</i>	
1990	2,1	0,4	2,5	12,4	2,7	15,1	18
1995	1,7	0,4	2,1	11,3	2,7	14,0	19
2000	2,0	0,4	2,4	10,8	2,3	13,1	18
2002	2,3	0,4	2,7	10,2	2,0	12,2	16

* Se considera la educación superior sin Hospital de Clínicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Oddone y Perera (2004)

En el periodo analizado, el gasto público total que se destina a educación representa un porcentaje decreciente, pasando de un 15% en 1990 a un 12% en 2002, y apreciándose la misma tendencia en dicho gasto según niveles educativos. Ahora bien, al observar el peso de los distintos niveles en el gasto público educativo vemos que la educación básica recibe en promedio el 82% y la educación superior apenas el 18%, de modo que la participación de la educación superior en el presupuesto educativo ha descendido respecto de los primeros años de la década de los noventa (ver Cuadro 88).

¹⁶² En 1995 la tasa bruta de escolarización en el nivel educativo superior se situó en diez puntos porcentuales por encima de la media de la región (Odddone y Perera, 2004).

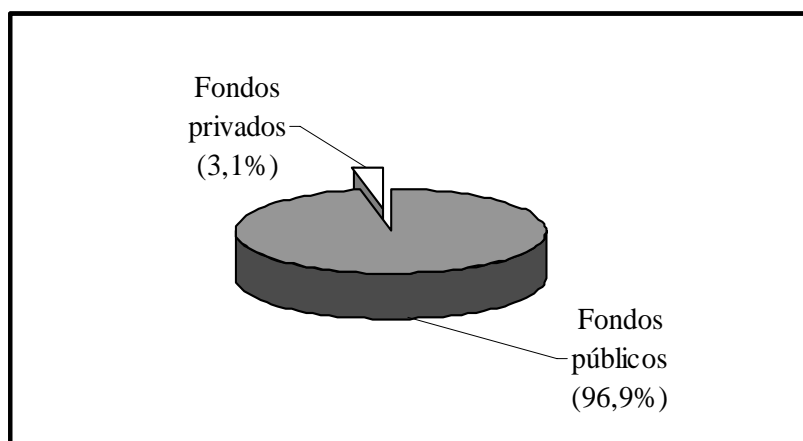
5.2.1. FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La UDELAR es la mayor institución del SES uruguayo, con casi 70.000 estudiantes que representan el 83% de la matrícula universitaria de grado y el 100% del presupuesto público universitario. Al igual que en los institutos de la ANEP, la formación en la UDELAR es gratuita y no contempla el examen de ingreso¹⁶³, lo que significa que las demás instituciones del sistema no operan como elementos de absorción de la demanda. De la misma forma, las universidades e institutos universitarios privados no aplican en general exámenes de ingreso, a excepción de la Universidad de Montevideo que tiene como uno de sus requisitos de ingreso aprobar una prueba de admisión (Martínez, 2003).

Dado su carácter de gratuidad, los principales recursos de la educación superior provienen del presupuesto nacional del Estado. Oddone y Perera (2004) apuntan que el aporte estatal a la universidad se fundamenta en la rentabilidad social de este tipo de educación. Recientemente, se han introducido otras fuentes de financiación privada, aunque su desarrollo aún puede considerarse incipiente. Dentro de éstas, se consideran aquellos recursos obtenidos a partir de contratos y convenios con el sector productivo, además de los provenientes de las donaciones y de la venta de bienes y servicios, entre otros ingresos.

En el Gráfico 22 se muestra la composición de la financiación de la educación superior para el año 2002, donde se puede apreciar el elevado peso de los fondos públicos (97%) frente a los privados (3%).

¹⁶³ Existe una titulación de grado dictada en la Facultad de Derecho (Traductorado Público) a la que se accede compitiendo por la plaza mediante un examen previo (Martínez, 2003).

Gráfico 22: Origen de los fondos de las IES públicas uruguayas (distribución porcentual) (2002)

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Education at a Glance 2005

Por el contrario, la principal fuente de financiación de las instituciones privadas es el pago de la matrícula por parte de los estudiantes (más de un 90%), las cuales no reciben otros subsidios estatales más que la exoneración en el pago de impuestos¹⁶⁴, aunque pueden concursar por fondos públicos para la investigación y desarrollar convenios con el estado.

- FONDOS PÚBLICOS

Como ya se apuntó al inicio de este apartado, la principal fuente de financiación de la UDELAR lo constituye el presupuesto estatal, el cual contempla tres partidas (Oddone y Perera, 2004): a) el aporte presupuestal, b) el aporte extrapresupuestal, y c) fondos concursables (Cuadro 89).

Cuadro 89: Modelo de asignación de los recursos públicos a las universidades (Uruguay)

APORTE PRESUPUESTAL	Constituye el aporte base de la UDELAR, cuyos incrementos se determinan en base a los programas considerados en sus presupuestos.
APORTE EXTRAPRESUPUESTAL	Son recursos que se destinan a actividades específicas de la universidad.
FONDOS CONCURSABLES	Son recursos que se destinan a la mejora de calidad de la educación superior, por los cuales pueden competir todas las IES.

Fuente: Elaboración propia a partir de Oddone y Perera (2004)

¹⁶⁴ En la práctica, la exoneración de impuestos sólo tiene lugar en relación a los aportes patronales (Martínez, 2003).

La Ley Orgánica de la Universidad (Ley N°. 12549 / 58) establece para el *aporte presupuestal* que “los proyectos de presupuestos preparados por cada Consejo de Facultad, serán enviados al Consejo Directivo Central con la anticipación necesaria para permitir su consideración y aprobación, pudiendo introducir en los proyectos recibidos las modificaciones que estime convenientes” (Mascheroni, 2002, p. 80). Estos proyectos deben comprender los rubros necesarios para el desempeño de sus funciones proyectando separadamente las partidas globales para el pago de las retribuciones de su personal y de otros gastos. El aporte presupuestal está ordenado en torno a dos grandes programas: el 96% se destina a gasto en funcionamiento, empleándose el 57% al pago de salarios de docentes y administrativos, mientras que el restante 4% se destina a gasto en inversiones.

La UDELAR debe rendir cuentas al Parlamento haciendo un balance anual sobre la forma en que ha sido empleado el dinero asignado. A tales efectos, la Ley 15.903 / 1987 sobre el Tribunal de Rendición de Cuentas establece que “los créditos anuales no afectados al cierre del ejercicio, quedarán sin ningún valor ni efecto alguno” (Oddone y Perera, 2004, p. 27), lo que indica que ante sobrantes al final de cada ejercicio, la financiación pública disminuirá en el ejercicio siguiente.

Pese a la autonomía de la UDELAR para administrar los recursos financieros recibidos, las leyes de presupuesto incluyen algunos límites. Así, por ejemplo, el Consejo Directivo Central puede realizar traslados de fondos sólo entre los rubros del programa “funcionamiento” o, en su caso, puede trasladar los recursos de éste para reforzar el programa de inversiones hasta un máximo del 10%.

Los *recursos extrapresupuestales* constituyen una fuente de financiación complementaria al aporte presupuestal, proporcionando ingresos para el desarrollo de actividades específicas de la universidad. A modo de ejemplo, las facultades de Ciencias Económicas, Agronomía e Ingeniería financian sus actividades con los ingresos extrapresupuestales, representando para la UDELAR el 60% del total de dichos ingresos (Oddone y Perera, 2004).

Por su parte, los fondos públicos concursables son asignados a las universidades en procesos competitivos y se utilizan principalmente como mecanismo para financiar los proyectos de investigación presentados por cualquiera de las instituciones del SES.

El uso de este tipo de financiación va acompañada de recompensas adicionales si los objetivos son conseguidos y penalizada en caso de incumplimiento.

En el Cuadro 90 se muestra la composición del presupuesto estatal de la UDELAR así como su distribución porcentual para el año 2000, no pudiendo encontrar datos más recientes.

Cuadro 90: Composición de los recursos públicos de las universidades uruguayas (2000)

PRESUPUESTO	MONTO <i>(en pesos)</i>	MONTO <i>(en US \$*)</i>	(%)
Aporte Presupuestal	692.281.899	51.973.115,5	89
Aporte Extrapresupuestal	67.730.854	5.084.898,9	9
Fondos concursables	17.915.911	1.345.038,4	2
TOTAL	777.928.664	58.403.052,8	100%

* Al no disponer del tipo de cambio a 2000, se utiliza la equivalencia de 2001: 1 peso uruguayo = 0,075075075 dólares estadounidenses (www.bde.es)

Fuente: Elaboración propia a partir de Bucheli (2001)

El presupuesto que se destina a la UDELAR procede en su mayoría del aporte presupuestal (un 89%) y, en menor medida del aporte extrapresupuestal (un 9%). Los fondos a la investigación tienen un peso reducido en su financiación (un 2%), otorgándose el 60% por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).

Además de los recursos contemplados en el Cuadro 41, las instituciones pueden competir por fondos que destinan las organizaciones internacionales (fondos externos) a este fin, en función del número y calidad de los proyectos presentados. Aunque no se cuenta con cifras para determinar la magnitud de dichos recursos, éstos otorgan mayor prioridad a determinadas áreas de conocimiento, entre ellas la tecnología de la información, energía o conservación de recursos naturales.

Adicionalmente, en 1994 se crea, mediante la Ley N°. 16524, el Fondo de Solidaridad como persona de derecho público no estatal, cuyo objetivo es financiar un sistema de becas para estudiantes de la UDELAR y del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico Profesional de la ANEP (CETP). Posteriormente, en 2001, la Ley N°. 17.296 establece que el Fondo de Solidaridad deberá recaudar, además de los aportes generales para la financiación de becas, un monto que será destinado exclusivamente a la UDELAR para sufragar diversas actividades.

Los recursos que financian el Fondo de Solidaridad se obtienen a través de un impuesto que sólo pagan los graduados de la UDELAR. En particular, la parte del Fondo de Solidaridad que se destina a la financiación de la UDELAR procede de los

fondos recaudados a graduados que hayan cursado titulaciones con una duración igual o superior a cinco años y que perciban un volumen de ingresos superior a los legalmente fijados. En este caso, su aportación será igual a 5/3 de un salario mínimo anual¹⁶⁵, lo que en 2005 equivalía a 162 US \$.

Este monto adicional ha aumentado sustancialmente desde su creación dada su capacidad para proteger de la evasión de impuestos. En 2001, la recaudación del Fondo de Solidaridad por concepto de aporte adicional fue de 58.206.813 pesos, alcanzando en 2004 los 87.555.976 pesos, lo que equivale un crecimiento del 50% (Porrini, 2005). Además, la ley establece, en su artículo 7, que el aporte adicional será distribuido por la UDELAR de la siguiente forma: un 35% para proyectos institucionales en el interior del país, un 25% para mejoras en la infraestructura destinada a bibliotecas, formación de docentes y publicaciones, y un 40% para la infraestructura destinada a la enseñanza, condicionando de esta forma el uso de dicho aporte (Oddone y Perera, 2004).

- FONDOS PRIVADOS

Como ya se vio, una de las estrategias que está siendo aplicada en la educación superior pública de los países latinoamericanos es el pago de la matrícula por parte de los estudiantes. Sin embargo, esta estrategia no ha sido empleada en el caso de Uruguay donde la gratuidad de los estudios universitarios es un principio con fuerte arraigo cultural y político, aunque algunas leyes, entre ellas la Ley N°. 16226 / 1991, autorizan a la UDELAR su aplicación.

Un factor relevante en la diversificación de ingresos de la UDELAR ha sido su capacidad para obtener recursos por la vía de la prestación de servicios y la captación de donaciones. El análisis de una encuesta que se realizó a las empresas nacionales sobre los servicios de la educación superior indica que las consultorías, asesorías y la investigación son los servicios que cuentan con mayor demanda (Chiancone *et al.*, 2006). Sin embargo, no se dispone de cifras que permitan determinar la participación de las diversas fuentes en la financiación de la UDELAR.

Aún así, los esfuerzos en esta dirección no han dado los resultados esperados ya que, tal y como se indicó en el Gráfico 7, los recursos privados de la UDELAR representaron apenas un 3% de su presupuesto en 2002.

¹⁶⁵ Según lo establecido en las “Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) a 1 de enero de 2005 el salario mínimo alcanza los 1.363 pesos (lo que equivale a 49 US \$).

5.2.2. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

El SES de Uruguay carece de apoyos suficientes organizados para los propios estudiantes de la educación superior, aunque entre los instrumentos de apoyo utilizados destaca la aplicación con relativo éxito del “impuesto al titulado”. Los recursos canalizados a través de los estudiantes, al igual que los de la UDELAR, pueden ser de origen público y privado. Sin embargo, los recursos de origen privado benefician fundamentalmente a los estudiantes de las universidades privadas, como veremos más adelante.

- FONDOS PÚBLICOS

Dentro de los fondos públicos que financian a los estudiantes de la educación superior se contempla aquellos administrados por el Fondo de Solidaridad, cuyos recursos provienen de la aplicación de un impuesto al titulado (Fernández y Fernández, 2006). Como ya se comentó, dicho fondo tiene como finalidad financiar un programa de becas para los estudiantes de escasos recursos que realizan sus estudios en la UDELAR y en las IES del CETP. Este fondo está basado en el concepto de solidaridad intergeneracional, donde el egresado, mediante el pago de un impuesto, contribuye a la financiación de un sistema de becas para aquellos estudiantes con buenos resultados académicos pero que no disponen de recursos suficientes para sufragar los costes de su formación.

A partir de la Ley N°. 17.451 / 2002, que modifica algunos puntos de las leyes anteriores (Ley N°. 16.524 y N°. 17.296), el Fondo de Solidaridad grava el salario de todos los profesionales que hayan finalizado su formación hace más de 5 años en las IES públicas, debiendo realizar aportes al fondo hasta completar 25 años o cesar de toda actividad laboral por jubilación, quedando excluidos aquellos profesionales que acrediten tener ingresos inferiores a los límites establecidos (Oddone y Perera, 2004). Para ello, se definen tres escalas en función de la duración de las titulaciones. Las titulaciones con una duración menor a cuatro años pagarán medio salario mínimo, mientras aquellas con una duración entre cuatro y cinco años pagarán un salario mínimo. Por último, los egresados de aquellas titulaciones en las que se superan los cinco años deberán pagar 5/3 de salario mínimo como aporte general al Fondo y al adicional.

El Cuadro 91 muestra el volumen de los aportes que deben realizar los egresados de la UDELAR y del nivel terciario del CETP en función de la duración de la titulación obtenida.

Cuadro 91: Tratamiento de la asignación al Fondo de Solidaridad (Uruguay) (2005)

DURACIÓN DE LAS TITULACIONES	APORTE TRIBUTARIO ^(b)	APORTE ADICIONAL ^(c)	MONTO ^(d) (en pesos)	MONTO (en dólares)
Menos de 4 años	½ salario mínimo	No aplica	682	24
Entre 4 y 5 años	1 salario mínimo	No aplica	1.363	49
De 5 años o más ^(a)	5/3 salario mínimo	5/3	4.543	162

(a) Aplicado sólo a los egresados de la UDELAR

(b) Ley N°. 16.524 / 1994

(c) Ley N°. 17.296 / 2001

(d) El salario mínimo según lo establecido en las Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) al 2005 es de 1.363 pesos (equivale a 49 US \$)

Fuente: Elaboración propia a partir de Chiancone et al. (2006)

Nótese que a los estudiantes con titulaciones iguales o superiores a los cinco años se les aplica impuestos para el fondo tributario, que se destina específicamente al otorgamiento de becas, y para el fondo adicional, que se asigna directamente a la UDELAR. De acuerdo a una estimación realizada por la UDELAR en 2001, el porcentaje que ingresa cada egresado al fondo de solidaridad representa aproximadamente entre un 13% y 15% del coste de su formación¹⁶⁶ (Oddone y Perera, 2004).

En el periodo 1996-02, el Fondo de Solidaridad otorgó un total de 15.474 becas con un presupuesto creciente de 293.694.951 pesos. En 2004, el presupuesto asignado por el Fondo de Solidaridad mostró una reducción, afectando, consecuentemente, el crecimiento en el número de becas que se venían otorgando (ver Cuadro 92).

¹⁶⁶ Los profesionales deben efectuar sus aportes ante la Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios, en la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones y, en último caso, en cualquier dependencia del Banco de la República Oriental del Uruguay para los profesionales no afiliados a las cajas.

Cuadro 92: Cantidad de becas otorgadas y monto pagado por el Fondo de Solidaridad (Uruguay)

AÑO	Monto total (en pesos)	Monto total (en US \$)	Número de becarios	Beca media (en pesos)	Beca media (en US \$)
1996	20.899.880	---	1.664	12.560	---
1998	45.017.675	---	2.610	17.248	---
2000	70.706.156	---	3.573	19.789	---
2002	80.785.800	3.799.896,5	3.933	20.520	844
2004	76.285.440	3.588.214,5	3.694	20.651	849
Total	293.694.951	7.388.111	15.474	18.153,6	

* Equivalencia: 1 peso uruguayo = en dólares estadounidenses de cada año (www.bde.es)

--- Sin datos

Fuente: Fondo de Solidaridad (en www.fondosolidaridad.org.uy)

En ese periodo, más del 80% de las becas fueron otorgadas a estudiantes del interior de país, mientras que un pequeño porcentaje se concentraba en la capital (Montevideo). El artículo 5 de la ley, establece que la Comisión Honoraria Administradora encargada de administrar el Fondo puede asignar anualmente hasta un 70% del monto recaudado a financiar becas y, sólo en casos excepciones, podrá hacer uso del 30% restante.

Las becas de apoyo económico se venían otorgando desde 1958 por la dirección del Servicio Central de Bienestar Universitario de la UDELAR. En 1994, la Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Solidaridad se encarga de su distribución. A partir de entonces el Servicio Central de Bienestar Universitario trabaja conjuntamente con dicha Comisión en lo referente al otorgamiento de las becas estudiantiles que comprenden recursos para cubrir, fundamentalmente, los costes indirectos o de subsistencia a través de diversos programas.

Existen otras ayudas no económicas que otorga el Servicio Central de Bienestar Universitario para facilitar el acceso de los estudiantes a la universidad, entre las que se mencionan (Martínez, 2003):

- a) *Asistencia alimenticia.* Esta ayuda se brinda a través de los Comedores Universitarios.
- b) *Transporte.* Consiste en descuentos que otorgan las empresas de transporte a los estudiantes de la educación superior. Éstos consideran una bonificación en el transporte urbano y suburbano del 50% y del 30% en interurbano.

c) *Alojamiento*. A través de este servicio se le ofrece a los estudiantes universitarios una lista de alojamientos (casas de familia, hoteles, pensiones), previamente visitados y con informe favorable del Asistente Social. Este servicio tiene por finalidad, facilitar la búsqueda de alojamiento a los estudiantes provenientes del interior del país y lograr que se instalen en ambientes que reúnan las condiciones adecuadas.

Estas ayudas están destinadas a aquellos estudiantes universitarios cuya situación socioeconómica les impida o dificulte sus estudios universitarios, especialmente a los que provienen del interior del país y reúnan los requisitos que establece el reglamento. En 2004 el Servicio Central de Bienestar Universitario de la UDELAR otorgó un total de 5.604 becas por estos conceptos, asignando aproximadamente un 70% a alimentación y un 30% a transporte y alojamiento (Universidad de la República, 2004).

- FONDOS PRIVADOS

La financiación privada a los estudiantes de la educación superior tiene una escasa participación en Uruguay y es recibida, fundamentalmente, por los estudiantes matriculados en las instituciones privadas.

Las universidades privadas cuentan con diversas becas que facilitan el acceso de estudiantes según distintas modalidades. Por ejemplo, las Becas por “*mérito*” se asignan mediante la realización de una prueba de aptitud académica que toma en cuenta el ingreso familiar y el rendimiento del estudiante. Una de las universidades privadas que utiliza este mecanismo informó que algo más de 400 estudiantes (8% de la matrícula) gozaban de este tipo de beca a comienzos de 2004, y que su cobertura sigue en aumento (Oddone y Perera, 2004).

Las Becas a la “*excelencia*”, por el contrario, tienen un destino más específico, ya que se otorgan, fundamentalmente, a los mejores alumnos de economía, de derecho y de ingeniería bajo recomendación del director. Otras modalidades aplicadas por algunas universidades es el descuento del 10% de la matrícula para los estudiantes que tienen hermanos en la propia institución o en una vinculada a ella. En algunos casos existen convenios con instituciones a través de los cuales se ofrecen descuentos a los funcionarios que estudian titulaciones de grado o postgrado, incluso los funcionarios de

la propia universidad (académicos y administrativos) tienen descuento para ellos y sus familiares directos, cuyo importe depende de su dedicación horaria en la universidad.

En el caso particular de la Universidad Católica del Uruguay, ésta cuenta con un programa de becas que cubre entre el 50% y el 80% del costo total y se suelen mantener hasta que finaliza la formación de grado. Éstas se otorgan mediante el Concurso Nacional de Becas que tiene como objetivo premiar el buen desempeño académico, así como brindar mayores oportunidades a los estudiantes que por razones económicas no acceden a la educación privada. En el periodo 2000-05, la Universidad Católica otorgó becas y otras ayudas al 19% de sus estudiantes (Chiancone *et al.*, 2006).

En la actualidad, alguna entidad financiera ofrece una línea de préstamos a estudiantes de las universidades privadas más grandes del país (exceptuando la Universidad de la Empresa) que opera como un préstamo comercial sin garantía estatal, exigiendo al estudiante una garantía por parte de un familiar directo. Dichos préstamos se realizan por semestre y su adjudicación está condicionada al cumplimiento con las cuotas del primer préstamo concedido.

A medida que el estudiante avanza en los estudios superiores, el importe del préstamo cubre un porcentaje creciente de sus costes directos. Así, considerando una titulación de 10 semestres de duración, en los primeros 6 semestres (3 años) el préstamo cubre el 75% de la matrícula, en los dos siguientes un 90%, hasta alcanzar el 100% en los dos últimos semestres, aplicándose en los dos primeros un plazo de amortización de dos años (24 cuotas mensuales) y, en los restantes semestres, tres años (36 cuotas), otorgándoles eventualmente un periodo de carencia (Oddone y Perera, 2004).

La escasa o casi nula utilización de este instrumento de financiación por parte de los estudiantes de las universidades privadas a principios de 2004 se debe fundamentalmente a los requisitos en cuanto a garantía personal, ya que, debe contar con un patrimonio superior a los 50.000 US \$ y un ingreso mínimo de 1.500 US \$ mensuales, de este modo estaría prestando dinero a quienes no lo necesitan (Oddone y Perera, 2004).

Otro de los mecanismos de financiación a los estudiantes, similar a los préstamos, consiste en un plan extendido para el pago de la matrícula más allá de la duración curricular de la titulación. Así, las instituciones privadas financian el pago de la matrícula en un plazo de un año adicional a la duración del programa. La universidad

que informó de esta modalidad señaló que el 9% de sus estudiantes utiliza esta modalidad (Oddone y Perera, 2004).

Se puede decir, por tanto, que el SES uruguayo no cuenta con un sistema de crédito educativo consolidado de mediano y largo plazo, generándose desde la década de los noventa, una clara conciencia de la necesidad de crear un instrumento conjunto que financie a los estudiantes de la educación superior.

CAPÍTULO 6: INFLUENCIA DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN EN LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES

1. EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA Y OFERTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
2. REFORMAS LEGALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA BÚSQUEDA DE LA CALIDAD
3. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
4. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
5. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES
6. LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES Y SUS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Una vez analizados de forma individual los cinco SES correspondientes a los diferentes clusters, en este capítulo procedemos a su análisis conjunto y comparado. Nuestro objetivo es comprobar si las diferencias o similitudes entre los SES, en especial en aquellos aspectos que hacen referencia a sus modelos de financiación, determinan la pertenencia de cada SES a los grupos obtenidos en el cuarto capítulo. Por ello, este capítulo mantiene la estructura seguida en el análisis individual de cada SES e incorpora un último epígrafe donde se establecen las principales conclusiones en relaciones al objetivo perseguido.

La evolución de la educación superior y los cambios operados en las últimas décadas, han transformado los sistemas educativos con el fin de adaptarlos a las necesidades de una sociedad, cada vez más exigente con la calidad de la enseñanza que recibe. En general, los SES de la región han experimentado reformas importantes. Estas transformaciones han permitido que se hayan aproximado en su funcionamiento, aún cuando partían de una situación diferente.

Durante el periodo colonial (XVI) aparecieron las primeras IES en la región promovidas normalmente por comunidades religiosas. De este modo, las primeras universidades se fundaron sobre la base de colegios y seminarios teológicos. Posteriormente, el gobierno tomó el control de los establecimientos y secularizó las instituciones, creando las primeras universidades públicas. A partir de las independencias nacionales y durante el siglo XIX, las universidades se vieron afectadas por los constantes cambios políticos, transformando sustancialmente su estructura inicial.

Así, en México, país colonizado por los españoles al igual que el resto de países del estudio, la enseñanza universitaria se remonta al siglo XVI, donde estuvo a cargo de la Compañía de Jesús, cuya función fue específicamente la cristianización de los indígenas, incluyendo la formación del clero en seminarios teológicos y la educación de los hijos de la clase dominante en colegios reales.

En Bolivia, los orígenes de la universidad se remontan a un siglo más tarde (XVII) con la creación de una universidad dependiente de la iglesia católica y que se encargaba de la formación de los docentes que se requerían para los niveles inferiores. En el siglo XIX aparecen otras universidades dependientes del Ministerio de Educación

en asuntos como la designación de autoridades y docentes y la aprobación de los planes de estudio.

A diferencia de los anteriores, en Chile, Costa Rica y Uruguay, las primeras IES no se crearon hasta el siglo XIX, prácticamente tres siglos más tarde. En el primero, hasta 1981 la educación superior estuvo dominada por el Estado que era el responsable de la financiación de las instituciones existentes, tanto de las públicas como de las privadas.

En el caso de Costa Rica, la primera universidad tuvo una corta duración (1843 a 1888) debido a los serios problemas sociales y políticos del país que le impidieron desarrollarse plenamente, llevándola a su cierre y creándose en su lugar Escuelas superiores. Hasta 1940 no surge la primera universidad pública del país, la cual asumió en solitario durante más de 30 años la responsabilidad de la formación universitaria.

En Uruguay se crea en el siglo XIX una institución que impartía formación universitaria y que poco después se transformaría en la primera y única universidad pública, conformando actualmente el sistema universitario público.

Sin embargo, los primeros indicios de una verdadera expansión universitaria en la región se dieron a mediados del siglo XX, con la creación de un número importante de instituciones como respuesta a la creciente demanda de graduados de la educación secundaria.

Dicho esto, y con el objeto de mantener la estructura de análisis de los capítulos precedentes, se comienza realizando una breve descripción de las principales cifras que caracterizan a la educación superior en los cinco países, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta. Este paso previo es una condición necesaria para comprender las reformas, tanto institucionales como financieras, que se analizan, posteriormente, a lo largo del capítulo.

1. EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA Y OFERTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En América Latina (AL), el crecimiento de la matrícula ha tenido un desarrollo desigual en función de las condiciones y características de cada país. Este crecimiento es atribuido a la explosión demográfica que experimenta la región en la década de los cincuenta y a la masificación de los graduados de la secundaria que desean cursar

estudios superiores. Además, este crecimiento fue más sensible a la crisis económica y a la inestabilidad política que caracterizan a la región. Nótese que de los cinco SES analizados, tres fueron intervenidos por el gobierno militar en la década de los setenta, siguiendo unas pautas comunes: persecución de profesores, estudiantes y administrativos, establecimiento de exámenes de ingreso (Bolivia y Uruguay) o precios de matrícula (Chile), reducción de la demanda, y restricción de la financiación pública que se tradujo en un recorte de la autonomía universitaria. Tras la caída de esos regímenes, la matrícula de la educación superior recupera su ritmo de crecimiento inicial.

Siguiendo un orden cronológico, Uruguay, Bolivia y Chile, vivieron una fuerte expansión de la matrícula en educación superior en la década de los sesenta. En Méjico y Costa Rica, sin embargo, la expansión del sistema no surge hasta los años setenta. A excepción de Chile, donde la matrícula era atendida por las universidades tradicionales (16 públicas y 9 privadas), este crecimiento se dio fundamentalmente en las instituciones públicas. En el Cuadro 93 se presenta la evolución de la matrícula y la tasa bruta de escolarización (TBE) en el periodo 1994-03.

Cuadro 93: Evolución de la matrícula de educación superior (1994-03): análisis comparativo

SES	1994		1998		2003	
	<i>TOTAL</i>	<i>TBE</i>	<i>TOTAL</i>	<i>TBE</i>	<i>TOTAL</i>	<i>TBE</i>
MÉJICO	1.420.461	15,0	1.837.884	18,7	2.322.781	23,9
CHILE	327.074	26,6	406.553	33,8	567.114	46,2
BOLIVIA	154.040	22,8	230.494	31,2	312.769	38,6
COSTA RICA	83.608	27,9	119.854	35,0	170.423	43,3
URUGUAY	74.842	29,8	86.231	32,1	105.268	40,5
AL	7.521.394	17,5	9.664.574	21,0	13.934.113	28,7

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2006)

Actualmente Méjico pertenece al grupo de países con SES de gran tamaño que superan los dos millones de estudiantes, marcando una gran brecha respecto a los resultados que registran los demás países del estudio. De éstos, Chile le sigue con una matrícula cercana a los 600 mil estudiantes y por debajo de los 350 mil se encuentran Bolivia, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, la TBE en Chile, Bolivia, Costa Rica y Uruguay supera el 40%, situándose en Méjico en torno al 24%. De estas cifras se deduce que los cuatro países se encuentran entre aquellos que aplican, según la clasificación propuesta por Trow, un modelo de acceso universal (superior al 35%), mientras Méjico tiene un SES con un modelo de acceso de masas (porcentaje de escolarización entre el 15% y el 35%). Si comparamos las cifras de 2003 con los datos

de 1998 se aprecia que estos países, excepto Méjico, superaron el 30% en ese año, lo que indica el importante crecimiento del número de estudiantes que acceden actualmente a la educación superior.

El crecimiento experimentado en la matrícula estuvo acompañado de un proceso de diversificación y diferenciación de la oferta de educación superior, permitiendo, no sólo ampliar las opciones de acceso a un mayor número de estudiantes, sino también favorecer su movilidad social. En la actualidad, la mayoría de los SES latinoamericanos están conformados por instituciones universitarias y no universitarias, que se diferencian a partir de la amplitud de su oferta académica. En general, las primeras son responsables de la formación profesional integral (docencia, investigación y difusión de la cultura) con una amplia oferta académica en multiplicidad de áreas, mientras que las segundas tienen una menor oferta educativa y se centran en titulaciones técnicas de corta duración en respuesta a las necesidades de los diferentes sectores productivos, oferta que se limita a un reducido número de áreas. En ambos subsistemas coexisten la oferta de los sectores público y privado (ver Cuadro 94).

Cuadro 94: Distribución porcentual de la matrícula en educación superior según sector y sistema (2003): análisis comparativo

SES	SECTOR (%)		SISTEMA (%)		TENDENCIA (1994-03)	
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Universitario</i>	<i>No universitario</i>	<i>Público</i>	<i>Univ.</i>
MÉJICO	67	33	89	11	↓	←
CHILE	29	71	71	29 ^(a)	↓	↑
BOLIVIA	82	18	93	7	↓	↑
COSTA RICA	43	57	97	3	↓	↑
URUGUAY	91	9	84	16	↓	↓
AL	53	47	77	23	↓	↑

a) Los institutos profesionales públicos fueron sustituidos por universidades por lo que en la actualidad no se cuenta con IES no universitarias públicas

↑ Crecimiento ↓ Reducción ← Estancamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2006)

En el Cuadro 94 se aprecia que en Méjico, Bolivia y Uruguay los SES son predominantemente públicos, ya que la matrícula se concentra en este sector en más de un 65%. Aunque esta situación se mantiene en los años considerados, la tendencia de las IES del sector público en la captación de demanda es moderadamente decreciente, adquiriendo cada vez mayor peso las universidades privadas.

Contrariamente a éstos, Chile y Costa Rica muestran SES predominantemente privados con matrículas que superan el 71% y 57% del total, respectivamente. En el

periodo 1994-03, la matrícula en el sector privado muestra una tendencia creciente. A diferencia del resto de países analizados, Costa Rica ha contado, al menos hasta 1998, con un SES público, para luego pasar a conformar un SES privado, de ahí que su cobertura en 2003 se distancie de la pública en sólo 14 puntos.

Desde el punto de vista de los subsistemas, los SES concentran su matrícula en el sistema universitario en más de un 80%, a excepción de Chile, donde la matrícula, aunque sigue superando a la del sistema no universitario, es más reducida (71%) que la del resto. La tendencia del sistema universitario muestra algunas desigualdades entre países. Mientras en Méjico la matrícula se mantiene estable, en Chile, Bolivia y Costa Rica tiende a aumentar. Uruguay, por el contrario, muestra una realidad distinta, al observarse una tendencia moderadamente decreciente que quizás se explica por la preferencia de titulaciones de corta duración orientadas al mercado de trabajo.

Ahora bien, existen diferencias en la composición interna de cada una de estas categorías, tal y como se ha mostrado en el capítulo anterior, reconociéndose una mayor proliferación institucional en el sector privado (ver Cuadro 95).

Cuadro 95: Estructuración de la oferta de los SES: análisis comparativo

SES	UNIVERSITARIAS				NO UNIVERSITARIAS			
	Públicas		Privadas		Públicos		Privados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
MÉJICO^(a) (2002)	271	47	306	53	403	35	742	65
CHILE (2005)	16	25	47	75	n.a.	0	158	100
BOLIVIA (2004)	15	29	36	71	No se proporcionan datos			
COSTA RICA (2004)	4	7	50	93	7	10	60	90
URUGUAY (2003)	4	27	11	73	13	81	3	19

a) Tomado de Didriksson *et al.* (2003)

n.a. No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de Curti (2006)

Para el caso de Méjico, los informes consultados no indican expresamente la clasificación del sistema en dos sectores: universitario y no universitario, sin embargo la información disponible permite asumir dicha categorización atendiendo al área formativa y titulación. Los demás países, a excepción de Uruguay, han diversificado sus SES, de forma que las instituciones privadas representan más del 60% del total de IES, siendo en el sector no universitario donde se concentran la mayoría de ellas. En el caso

de Uruguay, éste cuenta con un número reducido de IES, predominando las de carácter público en más de un 50%, concentradas, además, en el sistema no universitario.

Por otra parte, las instituciones de los sistemas latinoamericanos no comparten una denominación única, tal y como se puede apreciar en el Cuadro 96.

Cuadro 96: Conformación institucional de los SES: análisis comparativo

SES	UNIVERSITARIAS		NO UNIVERSITARIAS	
	<i>Públicas</i>	<i>Privadas</i>	<i>Públicos</i>	<i>Privados</i>
MEJICO^(a)	Universidades (federales y estatales) Universidades Estatales con Apoyo Solidario Institutos tecnológicos (federales y estatales) Otras IES ^(b)	Universidades	Universidades Tecnológicas ^(c) Escuelas normales	Institutos Escuelas normales Otras IES
CHILE	Universidades	Universidades tradicionales y de nueva creación	n.a.	Institutos Profesionales. Centros de Formación Técnica
BOLIVIA	Universidades		Institutos técnicos superiores	
COSTA RICA	Universidades		Institutos parauniversitarios	
URUGUAY	Universidades Institutos universitarios		ANEP Institutos terciarios no autónomos Escuela de Magistratura	Institutos terciarios

a) Tomado de Didriksson *et al.* (2003)

b) Incluye las Escuelas normales, IES del Ejército y la Marina, y otras IES

c) Las UT forman parte del sistema no universitario por su orientación profesional (Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado, TSU-PA) y su duración (dos años), sin embargo, suelen considerarse dentro del sistema universitario

Fuente: Elaboración propia a partir de Curti (2006)

Méjico cuenta con un SES ampliamente diversificado conformado por universidades, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas e instituciones de formación específica como las Escuelas normales, IES del Ejército y la Marina, entre otras. En Chile, las instituciones privadas se han diversificado fundamentalmente en el sistema no universitario conformado por institutos profesionales y centros de formación técnica. En Uruguay, si bien ha sido el país que menos ha crecido en términos cuantitativos, las IES públicas han presentado una oferta diferenciada en el sistema no universitario, lo que explica el crecimiento de la matrícula en este sistema que llega a superar, incluso, la matrícula de las universidades e instituciones privadas. Por el contrario, Bolivia y Costa Rica presentan los SES menos diversificados (universidades e institutos).

En la mayoría de los países de AL, las IES tienden a concentrarse en las regiones económicamente más desarrolladas que presentan un mayor volumen de la población (demanda potencial). No obstante, como resultado de la democratización en la década de los ochenta se incorpora un nuevo concepto ligado a las oportunidades de acceso a la educación. Éste tiene que ver con el proceso de regionalización mediante el establecimiento de sedes de las universidades públicas y privadas en el interior de los países, proceso que se ha expandido a casi toda AL.

Así, las universidades públicas de Méjico, Chile, Costa Rica y Uruguay extendieron su cobertura a un amplio número de regiones. Sin embargo, la proyección de las universidades privadas a otras regiones distintas de la capital fue muy reducida. Este rasgo caracteriza al SES chileno donde las universidades públicas a través de sus sedes se extendieron a doce de las trece regiones del país, con una concentración similar en todas ellas. A diferencia de éstas, las universidades privadas tienen una mayor concentración en la región metropolitana de Santiago, con un 55% de sus sedes. En Méjico, las instituciones se concentran en un 50% en el distrito federal y en un 50% en las ciudades de Monterrey, Guadalajara y Puebla, donde la matrícula pública y privada se concentra en la región metropolitana (distrito federal) en alrededor de un 17% y un 21%, respectivamente, mientras que el resto se encuentra distribuido entre las 30 regiones federativas. En Uruguay, la Universidad de la República (UDEAR) se ha extendido a otras regiones distintas de la capital a través de sedes regionales. Igualmente, algunas de las universidades e institutos universitarios privados se han instalado no sólo en la capital (Montevideo) sino también en la ciudad de Maldonado. En Costa Rica el crecimiento de la demanda contribuyó a la aparición de nuevas universidades públicas que se extendieron a lo largo del territorio nacional mediante sedes regionales, contando actualmente con más de 50 en todo el país. Si bien el crecimiento de la matrícula privada supera al de las públicas, las instituciones privadas se concentran en su mayoría en el valle central.

En Bolivia, la situación de las universidades, especialmente las privadas, es distinta a la del resto de países analizados, ya que han logrado ubicarse en siete de las nueve ciudades, encontrándose el 90% de ellas en la ciudad de La Paz - El Alto y Santa Cruz. Para ello, algunas de estas universidades cuentan con más de 50 sedes y subsedes en distintas ciudades del país.

En resumen, los aspectos que caracterizan la expansión de la demanda y la oferta de educación superior en los cinco países se recogen en el Cuadro 97.

Cuadro 97: Características de la evolución de la demanda y oferta de educación superior: análisis comparativo

	MÉJICO	CHILE	BOLIVIA	COSTA RICA	URUGUAY
Orígenes de la educación superior	Siglo XVI	Siglo XIX	Siglo XVII	Siglo XIX	Siglo XIX
Momento de expansión de la demanda	Década de los setenta	Finales de los sesenta	Mediados de los sesenta	Principios de los setenta	Mediados de los sesenta
Predominio de la demanda: - Por sector - Por sistema	Público Universitario	Privado Universitario	Público Universitario	Privado Universitario	Público Universitario
Tasa Bruta Escolarización (2003)	23,9	46,2	38,6	43,3	40,5
Modelo de acceso (2003)	Masas (15% - 35%)	Universal (>35%)	Universal (>35%)	Universal (>35%)	Universal (>35%)
Crecimiento de la oferta	Década de los setenta	Principios de los ochenta	Mediados de los ochenta	Mediados de los ochenta	Mediados de los ochenta
Grado de diversificación de la oferta: - IES públicas - IES privadas	++ ++	-- ++	-- --	-- --	+ - + -
Concentración geográfica de la oferta: - IES públicas - IES privadas	+ - + -	+ - ++	+ - + -	+ - ++	+ - + -

++ Mayor diversificación institucional / concentración geográfica
 +- Menor diversificación institucional / concentración geográfica
 -- Escasa diversificación institucional / concentración geográfica

2. REFORMAS LEGALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA BÚSQUEDA DE LA CALIDAD

En las tres últimas décadas, los SES de AL se han enfrentado a grandes desafíos, tanto políticos, en la medida en que era necesario un marco constitucional favorable para el desarrollo de la enseñanza en todos sus niveles, como económicos y sociales, ya que la educación juega un papel crucial en la estabilidad de un país y en la mejora de las condiciones de vida para toda su población. El aumento de la demanda de educación superior generó la necesidad de disponer de mayores recursos públicos para asegurar y mantener la calidad institucional. Sin embargo, los requerimientos financieros y la crisis sufrida en la década de los ochenta en AL dificultó el cumplimiento de tales objetivos, de modo que el incremento de la matrícula no estuvo acompañado de una evolución similar de los recursos que permitiera ofrecer una enseñanza de calidad, más bien al contrario, contribuyó a su deterioro.

Dada la precaria situación de la educación superior, surgen nuevas reformas educativas encaminadas a transformar las obsoletas políticas existentes. Estas reformas (legales y financieras) han sido analizadas para cada uno de los SES en el capítulo precedente, ubicándolas en las etapas en las que se produjeron durante el periodo que va desde 1970 hasta nuestros días. No obstante, el análisis de tales cambios permite encontrar elementos comunes en los cinco SES considerados. Todos ellos han ido pasando por los mismos procesos, aunque no de forma simultánea.

El Cuadro 98 resume los principales cambios vividos por los SES desde 1970 hasta la actualidad, reformas que hacen referencia a los cambios legislativos y a la búsqueda de la calidad, ya que las reformas de carácter financiero se analizarán al comparar los modelos de financiación.

Cuadro 98: Principales reformas de la educación superior (1970-actualidad): análisis comparativo

REFORMAS		MÉJICO	CHILE	BOLIVIA	COSTA RICA	URUGUAY
CAMBIOS LEGISLATIVOS	Normas promulgadas	Ley Federal de Educación (1973) Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978) Ley General de Educación (1993) PNE (2001 - 06)	Decreto de Ley 3541 (1980) DFL 3 y 4 (1980-81) LOCE 18962 (1990)	Decreto de Ley N°. 3541 (1980) Decreto de Ley N°. 3 (1980) Reforma Universitaria (1981) Ley de Reforma Educativa (1994) Proyecto de Reforma de la Educación Superior (1998)	Convenio de Coordinación de la Educación Superior (1974) Ley Reforma Tributaria (1976) Plan Nacional de Educación Superior (1981 - 85) Ley del SINAES (2002)	Ley Orgánica 12549 (1958) Ley 15661 de creación de las universidades privadas (1984) Comisión Coordinadora de Educación (1985)
	Compromiso en la financiación de la educación superior	La Ley General de Educación (1993) establece que el Estado promoverá y atenderá con apoyo financiero a la educación superior (art. 9).	La Ley N° 4 del Ministerio de Educación establece que las IES creadas con anterioridad a 1981 son financiadas con recursos estatales	La Constitución Política establece que sólo las universidades públicas autónomas pueden acceder a recursos fiscales consignados en el Presupuesto General de la Nación	La Constitución Política establece que el Estado dotará de patrimonio propio a las universidades públicas y mantendrá un fondo especial para su financiación (art. 85)	La Ley Orgánica Universitaria (1958) establece que la enseñanza universitaria pública es gratuita y financiada con recursos estatales
DIVERSIFICACIÓN DE RECURSOS	Impulso	Mediados de los ochenta	Mediados de los setenta	Mediados de los setenta	Finales de los ochenta	No cuenta con políticas financieras en esta dirección
FOMENTO DE LA CALIDAD	Políticas de Evaluación y Acreditación					
	Establecimiento	Principios de los ochenta	Principios de los noventa	Principios de los noventa	Principios de los noventa	Principios de los noventa
	Impulso	Principios de los noventa	Finales de los noventa	Principios de 2000	Principios de 2000	Mediados de los noventa
	Programas y organismos	CONAEVA (1990) CENEVAL (1993) FOMES (1982) COPAES (2000)	CSE (1990) MECESUP (1997) CNAP (1999) CONAP (1999)	CONAES (2002)	SINAES (2002)	No existe un sistema conjunto de acreditación de la calidad, sólo cuenta con el CCETP para las universidades privadas (1995)
	Programas de formación docente	Sistema Nacional de Formación a Profesores (1978) PROMEP (década noventa)	Programa de Formación Inicial de Profesores (1997)	FOMCALIDAD (2001)	No se ha encontrado información referente a programas de este tipo	Fondo Nacional de Investigadores (1996) Fondo Clemente Estable
	Incentivos a la investigación	CONACYT (1972)	CONICYT (1967) FONDECYT (1982) FONDEF (1991) FONDAP (1996) Iniciativa Científico Milenio (1998)	CONACYT (1991)	CONICYT (1972) Fondo de Incentivos para el Desarrollo Científico y Tecnológico	CONICYT (1961) PEDECIBA (1986) CSIC (1990) DINACYT (2001)

2.1. CAMBIOS LEGISLATIVOS

Los países enfrentan graves problemas que dificultan el desarrollo adecuado de la educación superior, lo cual ha llevado a los gobiernos a establecer nuevas leyes que permitan corregir las deficiencias del sistema. Estas normas resumen la mayoría de los cambios operados en los SES.

Habitualmente, la educación superior aparece regulada en normas de carácter general, tales como la Constitución Política (Bolivia y Costa Rica), la Ley General de Educación (Méjico) o la Ley Orgánica Constitucional (Chile y Uruguay), donde se defiende para el régimen financiero la “responsabilidad indelegable” del Estado en la prestación del servicio de educación superior. No hay que olvidar que los gobiernos de los países analizados han sido bastante inestables, viéndose sometidos la mayoría de ellos a golpes militares (Chile, Bolivia y Uruguay). Cuando la democracia se reestablece, la extensión de la educación a toda la población se considera un paso democratizador. De ahí que la mayor parte de los gobiernos recojan el carácter público de la educación, y en particular de la educación superior, en su norma básica. En la misma, los gobiernos de los respectivos países establecen las condiciones básicas de funcionamiento de las IES, definiendo, entre otros, su estructura administrativa, institucional y financiera, asumiendo el compromiso de garantizar recursos públicos al desarrollo de la educación superior.

Tal y como se aprecia en el Cuadro 98, el Estado garantiza en la Constitución Política los recursos a las universidades publicas de Bolivia y Costa Rica. El Decreto de Ley N°. 4 del Ministerio de Educación en Chile asegura la financiación pública a las universidades tradicionales creadas hasta 1981, dentro de las que se encuentran nueve universidades privadas. En Méjico y Uruguay, la Ley General de Educación y la Ley Orgánica Universitaria establecen el compromiso financiero con las universidades públicas, además de definir para el caso de Uruguay la gratuidad de la educación superior.

Además de la normativa general, en las últimas décadas se han dictado leyes, decretos o normativas de carácter específico que afectan a la educación superior. Estas normas suelen definir las reglas de creación y funcionamiento de las instituciones, especialmente de las universidades privadas. En esta dirección, Uruguay ha creado el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) (1995) para regular el

funcionamiento de estas universidades. Costa Rica cuenta desde los ochenta con el Consejo Nacional de Educación Superior de Universidades Privadas (CONESUP) encargado de esta labor. Méjico, por su parte, cuenta con la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) creada en los ochenta con el propósito de velar por una oferta educativa privada de calidad. Bolivia dispone del Reglamento General de Universidades Privadas (2001) en el cual se reconoce su organización, mientras que en Chile el Consejo Superior de Educación (CSE), creado en 1990, vino a establecer un mecanismo de supervisión de las nuevas instituciones privadas. En particular, las normativas más recientes son una respuesta al deterioro del sistema educativo y, por tanto, incorporan aspectos relacionados con la mejora de la calidad y el establecimiento del nuevo papel del Estado como “evaluador del sistema”.

Por último, lo habitual es que los países más estables políticamente, tales como Méjico, sufran menos cambios legislativos, ya que las reformas legales tienen mayor vigencia. Por el contrario, Chile, Bolivia y Uruguay, al abandonar el régimen militar a principios de los ochenta, tuvieron que promulgar un buen número de leyes que transformasen el funcionamiento de la educación superior.

2.2. LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En Méjico, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, donde el crecimiento de la demanda de educación superior fue absorbido, principalmente, por el sector público, las instituciones públicas no estaban en condiciones de afrontar dicho crecimiento. Éste, unido a los bajos presupuestos y a que el gobierno asignaba recursos sin ningún tipo de control sobre los servicios prestados, tuvo graves consecuencias sobre la calidad de la enseñanza, problemas que se hicieron más evidentes en los países una década después del despegue de la demanda. En Chile, este proceso no resulta tan evidente porque buena parte del crecimiento de la matrícula en educación superior fue absorbida desde el principio por el sector privado, contando con un total de nueve universidades frente a dos públicas.

Como consecuencia, en la década de los noventa, el tema de la calidad de la educación superior comienza a tener mayor peso en la agenda de los gobiernos de AL¹⁶⁷. Hasta ese momento, el sistema educativo había puesto énfasis en aspectos

¹⁶⁷ La década de los noventa se ha constituido a nivel mundial en la “década de la calidad educativa”.

cuantitativos (el crecimiento de la demanda, la ampliación de la tasas de escolarización, etc.) más que en aspectos relacionados con la calidad.

Las políticas en materia de calidad iniciadas por las administraciones giran, fundamentalmente, en torno a tres ejes: evaluación y acreditación, formación del profesorado y promoción de actividades de investigación.

a) Políticas de evaluación y acreditación

Castro y Vázquez (2006) afirman que los problemas sobre la acreditación y el aseguramiento de la calidad en AL aparecen ligados a la creación de las universidades privadas, ya que su aparición en el panorama educativo se dio de forma desordenada con escasas garantías sobre la calidad de su formación. Por ello, los distintos países han resuelto el problema estableciendo una política educativa que permita evaluar la eficiencia de las instituciones con el fin de incrementar su calidad y determinar el cierre de aquellas que no cumplen los requisitos exigidos. Hasta el momento, los esfuerzos en esta materia indican que una gran mayoría de los países han establecido mecanismos de control para la mejora de la calidad de la educación superior.

En Méjico el órgano responsable de la evaluación y acreditación de la educación superior es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONAEVA), creada en 1990. A finales de la década de los noventa, Chile establece un sistema de acreditación de las IES privadas a cargo del Consejo Superior de Educación (CSE) y dos sistemas de acreditación de los programas de pregrado y postgrado, tales como la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado o grado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), ambas creadas en 1999.

En Bolivia y Costa Rica, el proceso de evaluación y acreditación fue propuesto a finales de los noventa pero implantado con cierto retraso con respecto a los dos países anteriores, mediante el Consejo Nacional de la Educación Superior (CONAES), creado en Bolivia en 2002, y el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), con vigencia en Costa Rica también desde el año 2002.

En Uruguay no existe al día de hoy una legislación definida que evalúe el sistema en su conjunto, tanto en el desempeño de las instituciones como en la calidad de los programas ofertados. No obstante, algunos autores han reconocido la necesidad de su implantación, mediante el desarrollo de iniciativas encaminadas en esta dirección, como la aplicación de procesos experimentales de evaluación y acreditación en el marco

de los compromisos establecidos en el MERCOSUR y otros esfuerzos realizados por las propias universidades.

Los procesos de evaluación y acreditación llevados a cabo por los respectivos organismos son relativamente similares, al menos, para cuatro de los cinco países analizados. Estos consideran tres procedimientos para evaluar y acreditar la calidad de la educación superior, tanto de las instituciones como de los programas ofertados:

- *Autoevaluación:* este proceso es asumido por la propia institución con la participación de los miembros de la comunidad académica; se concibe como una forma de analizar el desarrollo de la institución, permitiendo conocer tanto sus fortalezas como sus debilidades.
- *Evaluación externa:* este tipo de evaluaciones son realizadas por especialistas externos a las instituciones, es decir por pares académicos que pueden ser nacionales e internacionales. Si bien no hay un número de pares prefijado, suele considerarse un mínimo de tres evaluadores. Generalmente, suelen visitar a las instituciones, siguiendo lineamientos previamente establecidos para ese fin.
- *Evaluación final:* a partir de las informaciones obtenidas a través de la autoevaluación y las evaluaciones externas se elabora un informe final, en el cual se otorga o se deniega la acreditación. En el caso de este último, se suele conceder un tiempo para que las instituciones puedan realizar las correcciones pertinentes recomendadas en dicho informe.

Los procesos de evaluación y de acreditación se efectúan predominantemente sobre las universidades (ya sea a nivel institucional o titulaciones de grado y/o postgrado). En todos los países, hay una o más normas que regulan la actividad y la autorización de funcionamiento de las universidades privadas. Fundamentalmente, las principales diferencias se establecen en la acreditación final de los programas de las instituciones, en cuanto al tipo de titulaciones y al carácter de las mismas.

En el Cuadro 99 se presenta un resumen de las características y diferencias de los procesos de evaluación y acreditación efectuado en los cinco países analizados, marcando en gris los cuadros en los cuales no se obtuvo información.

Cuadro 99: Características de los procesos de evaluación y acreditación: análisis comparativo

	PROCESO	ORGANISMO	ACREDITACIÓN	
			<i>Instituciones</i>	<i>Programas</i>
MÉJICO	- Autoevaluación - Evaluación externa - Evaluación final o acreditación	CONAEVA		Proceso voluntario
CHILE		CSE, CNAP, CONAP	Proceso obligatorio con una validez de 11 años	Proceso voluntario (grado y postgrado)
BOLIVIA		CONAES	Proceso voluntario	Proceso obligatorio (grado y postgrado)
COSTA RICA		SINAE		Proceso voluntario
URUGUAY^(a)	- Evaluación de pares - Informe final	CCTP	Acreditación que se limita al funcionamiento de las instituciones y programas de grado y postgrado, sin considerar indicadores de calidad	

a) Sólo de las instituciones privadas

Los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Latinoamérica están en una fase de desarrollo y consolidación, siendo necesario el establecimiento de políticas públicas a largo plazo para lograr un mejor desempeño. Uno de los problemas al que se han enfrentado es el escaso número de recursos humanos formados en procesos de evaluación y acreditación y la ausencia de políticas de formación de evaluadores, de hecho, cuando no se cuenta con pares locales, se convocan a pares del extranjero.

Además, en prácticamente todos los países, el Estado tiene un rol protagonista en las funciones de autorización, supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones y programas de la educación superior, ya sea de manera directa a través de sus propias agencias o bien a través de agencias que son autorizadas de manera oficial.

b) Formación del profesorado

En la década de los noventa se incorporan medidas específicas destinadas a la mejora del personal académico: el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) desarrollado en México en 1990, el Fondo Nacional de Investigadores creado en 1996 en Uruguay y el Programa de Formación Inicial de Profesores creado en Chile en 1997. Más recientemente, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD) en Bolivia, creado en 2001 cuenta con recursos destinados a programas para la formación de docentes de alta calidad. En Costa Rica no se tiene constancia de la existencia de programas a través de los cuales se canalicen recursos a la formación de docentes.

c) Promoción de las actividades de investigación

Chile y Uruguay han promovido decididamente las actividades de investigación mediante la creación de diversos organismos. En ambos, el ente responsable es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICYT) y el Consejo Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) creados en la década de los sesenta y seguidos de otros órganos de apoyo a la investigación que se incorporan a estas actividades en los ochenta. En Méjico y Costa Rica, el CONACYT y el CONICYT fueron creados en la década de los setenta y, más recientemente, el CONACYT en Bolivia (1991).

A modo de conclusión se puede afirmar que la mayor parte de estas reformas han supuesto transformaciones en el modo de actuar de las IES y de los gobiernos como consecuencia de la falta de recursos financieros y el deterioro de la calidad. Así, el desarrollo de la educación superior contaba inicialmente con el respaldo financiero de los gobiernos, condición que se definía en diferentes leyes. Sin embargo, las medidas adoptadas en la década de los noventa obligan a los estados a racionalizar los recursos y a promover la generación de fuentes de financiación adicionales. Mediante los procesos de evaluación y acreditación, las administraciones pretenden realizar una distribución más equitativa de los recursos, estableciendo nuevos mecanismos para su asignación. En definitiva, al igual que en los países de la OCDE, el antiguo papel del estado como proveedor de recursos se transforma en la década de los noventa en un estado evaluador del sistema, que pretende realizar una mejor distribución de los escasos fondos públicos entre las IES.

3. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Al igual que se hizo en los capítulos precedentes, en este epígrafe se comienza aportando algunas cifras generales que describen la cantidad de fondos destinados a educación y educación superior. Para ello, se han utilizado los datos de diversas fuentes, tales como la OCDE, la UNESCO y el IESALC para diferentes años, dotando a la información presentada de cierta homogeneidad. Posteriormente, se analizan los mecanismos de financiación de las universidades públicas y los estudiantes.

El esfuerzo financiero destinado a educación viene determinado, fundamentalmente, por el porcentaje de PIB que se destina a gasto público en educación (Cuadro 100).

Cuadro 100: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB (2000-02): análisis comparativo

PAIS	EDUCACIÓN			EDUCACIÓN SUPERIOR		
	2000	2002	Tendencia	2000	2002	Tendencia
MÉJICO ^(a)	4,9	5,3	↑	0,9	1,0	↑
CHILE ^(a)	4,2	4,4*	↑	0,6	0,4*	↓
BOLIVIA	5,5	6,3	↑	1,5 ^(b)	1,6	↑
COSTA RICA	4,4	5,1	↑	0,9 ^(b)	1,0	↑
URUGUAY ^(a)	2,8	2,6	↓	0,6	0,6	=
MEDIA OCDE ^(a)	5,2	5,4	↑	1,2	1,3	↑

* Corresponde a 2003

a) OCDE; Education at a Glance, varios años

b) Tomado de Rodríguez (2005), IESALC / UNESCO

↑ Crecimiento

↓ Reducción

← Estancamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003 y 2005) y UNESCO (varios años)

En el año 2000, el porcentaje de PIB destinado a gasto público en educación por Bolivia (5,5%) es superior a la media de la OCDE (5,2%), situándose el resto de los países por debajo de dichos valores. Su posición frente a los demás países de AL en términos de PIB per cápita explica este resultado. Como se vio en el capítulo cuarto, Bolivia se encuentra entre los países más pobres, ya que registra en 2000 el segundo PIB per cápita más bajo de la región. En 2002, todos los países, a excepción de Uruguay, experimentan un aumento importante en su esfuerzo educativo, siendo Chile el país que refleja un esfuerzo menor, Uruguay reduce, aunque de forma moderada, tal esfuerzo.

Por lo que respecta al porcentaje de PIB destinado a educación superior, Bolivia sigue superando la media de la OCDE como consecuencia de su reducido PIB. Si se analizan conjuntamente los dos periodos para los que se dispone de información, mientras Méjico, Bolivia y Costa Rica incrementan su esfuerzo en la financiación pública de la educación superior, en los dos países restantes dicho esfuerzo ha disminuido (Chile) o se ha mantenido estable (Uruguay).

Estas cifras permiten intuir el reducido peso del gasto público en educación superior frente al valor del PIB de los países de la región en el periodo 2000 - 02. Mientras el peso del gasto público en educación en Méjico, Bolivia y Costa Rica ha aumentado en más de 0,4 puntos, el peso del gasto público destinado al nivel superior sólo se ha incrementado en 0,1 puntos. La situación en Chile es distinta ya que muestra un pequeño crecimiento en el gasto a la educación, favoreciendo a los niveles inferiores

en detrimento del presupuesto destinado a la educación superior. Por el contrario, en Uruguay se reduce el gasto público en educación manteniendo la asignación al nivel superior.

La prioridad de los gobiernos por financiar otras necesidades nacionales, entre ellas la educación básica, explica la escasa participación de la educación superior dentro del presupuesto público de cada país. A la luz de los datos anteriores, podemos plantearnos cuál es la importancia que los gobiernos otorgan a la educación y educación superior en los diferentes países (ver Cuadro 101).

Cuadro 101: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del gasto público total (2000-02): Análisis comparativo

PAÍS	EDUCACIÓN (%)			EDUCACIÓN SUPERIOR / PRESUPUESTO EDUCATIVO (%)		
	2000	2002	Tendencia	2000	2002	Tendencia
MÉJICO ^(a)	23,6	23,9	↑	18,2	19	↑
CHILE ^(a)	17,5	18,7	↑	14,3	9	↓
BOLIVIA	23,1	19,7	↓	13 ^(b)	13 ^(b)	=
COSTA RICA	21,1*	22,4	↑	18 ^(b)	16 ^(b)	↓
URUGUAY ^(a)	11,8	9,6	↓	20,3	23	↑
MEDIA OCDE^(a)	13,0	12,9	↓	22,3	23,2	↑

* Corresponde periodo 2001-02

a) OCDE; Education at a Glance, varios años

b) Rodríguez (2005), IESALC / UNESCO

↑ Crecimiento ↓ Reducción ← Estancamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003 y 2005) y UNESCO (varios años)

Méjico, Chile, Bolivia y Costa Rica confieren una importancia relativamente elevada a la educación dentro de sus presupuestos públicos superando la media OCDE. En los dos primeros tiene lugar un ligero incremento del peso que representa el gasto en educación en los presupuestos públicos, mientras que en Bolivia y Uruguay se muestra una drástica disminución, siendo este último el único sistema analizado cuyo gasto público en educación representa un porcentaje reducido del gasto público en comparación con la media OCDE.

Por el contrario, si analizamos la participación de la educación superior en el presupuesto público educativo nos encontramos con un crecimiento entre 2000 y 2002 en Méjico y Uruguay. En Chile y Costa Rica se muestra una reducción de tal participación, situación que responde a las políticas implementadas de recuperación de costes y a la diversificación de los recursos privados a partir de los setenta (Chile) y

ochenta (Costa Rica). En Bolivia, la participación de la educación superior en el presupuesto educativo se mantiene en ese periodo.

En general, este cociente es inferior a la media OCDE en el año 2000, lo cual demuestra la reorientación de las políticas hacia otros niveles educativos. Así lo recomiendan Neira y Portela (2003) al afirmar que la ayuda al desarrollo en materia educativa debería reorientarse, ya que, hasta finales de la década de los noventa, se había concentrado en la población urbana y en las enseñanzas superiores.

Por último, la financiación pública a la educación superior puede dirigirse a las IES públicas y, en algunos casos, a IES privadas (gasto público directo), o canalizarse a través del sector privado mediante becas, créditos educativos a los estudiantes y transferencias que se destinan a otras IES privadas (transferencias públicas indirectas al sector privado). En el Cuadro 102 se aprecia la distribución porcentual de los recursos públicos entre los diferentes rubros mencionados. Para ello, hemos recurrido a la información de la OCDE que contempla la información para México, Chile y Uruguay, careciendo de datos para Bolivia y Costa Rica. A pesar de la no homogeneización, los consideramos ya que permite aproximarnos a la realidad de los países.

Cuadro 102: Distribución del gasto público total en educación superior (2002-03): análisis comparativo

	México (2002)	Chile (2003)	Bolivia (2003)	Costa Rica (2002)	Urugua y (2002)	OCDE (2002)
Gasto Público Directo:	94,9%	69%	99,6%	---	100%	83%
IES públicas	94,9	36,2	99,6	---	100	71,1
IES privadas	0	32,8	0	0	0	11,9
Transf. Públicas Indirectas al Sector Privado:	5,1%	31%	0,4%	---	0%	17%
Becas	2,8	13	0,4 ^(a)	---	0	9,2
Créditos	2,3	18	---	---	0	7,3
Transf. a otras IES privadas	0	0	0	0	0	0,5
TOTAL	100%	100%	100%	---	100%	100%

a) Corresponde a las "Becas de estudios acordadas a servidores públicos, a familiares de éstos y a particulares" asignadas en 2002

--- No disponible

Fuente: Elaborado a partir de OCDE (2005) e informes nacionales para el IESALC

En los SES analizados, los recursos públicos se canalizan casi en su totalidad a través de las instituciones, siendo Uruguay el país que destina directamente a las IES públicas el 100% de sus recursos estatales. Dada la gratuidad de su enseñanza y el libre

acceso, dentro del presupuesto público no se contemplan ayudas a los estudiantes para cubrir los costes indirectos o de subsistencia¹⁶⁸, tal y como se muestra en el Cuadro 102.

Para México y Bolivia, los recursos públicos se canalizan en más de un 95% a las IES públicas, quedando excluidos de este aporte las IES privadas. Un caso particular lo constituye Chile que, a diferencia de los países analizados, por un lado financia a las IES privadas más antiguas (creadas antes de 1981) con recursos que casi se igualan a los recibidos por las IES del sector público, y por otro, cuenta además, con un importante volumen de recursos públicos destinado a la financiación de los estudiantes de las universidades tradicionales, mientras los demás países destinan menos de un 5% (México) o, incluso, no disponen de un sistema público de ayuda estudiantil (Uruguay), como se verá más adelante.

4. FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Centrándonos en los sistemas universitarios de los países analizados, los recursos de las universidades públicas provienen mayoritariamente de transferencias del tesoro público canalizadas por vía del presupuesto anual de la nación y los de las instituciones privadas proceden de los precios de matrícula y la venta de servicios educativos, siendo Chile, en el caso de las universidades privadas tradicionales, una excepción.

La carencia de los recursos públicos que experimentaron las universidades públicas a partir de la década de los ochenta, unido a las inequidades en su distribución, han generado la necesidad de introducir cambios en sus sistemas de financiación e incrementar sus fondos a través de nuevas vías de financiación. Como consecuencia, las reformas adoptadas han girado en torno a dos líneas de actuación, como ya se vio en el tercer capítulo:

- *Transformación de los modelos de financiación.* Los diferentes países proponen mecanismos que faciliten una distribución más equitativa de los recursos públicos, buscando la racionalización del gasto y la eficiencia. De esta forma, los países optan por el uso de mecanismos de financiación distintos al

¹⁶⁸ Sin embargo, existe un fondo no estatal (Fondo de Solidaridad) que gestiona un sistema de becas para los estudiantes que se matriculan, fundamentalmente, en la Universidad de la República (UDELAR) y en las instituciones del Consejo de Educación Técnico Profesional de la ANEP (CETP).

incrementalista (fórmulas y contratos programa) que garanticen unos recursos suficientes para el desempeño eficiente de sus sistemas.

- *Diversificación de las fuentes de financiación.* La segunda alternativa propone que las universidades generen recursos adicionales a los gubernamentales mediante el cobro de matrículas, donaciones, y el desarrollo de actividades orientadas al mercado (asesorías, proyectos de investigación, cursos cortos a funcionarios o empresas, etc.).

A continuación analizaremos en qué medida se han aplicado estas políticas en los países analizados.

4.1. FONDOS PÚBLICOS: TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

En general, el presupuesto gubernamental para las universidades públicas en países de AL está destinado en su mayoría a financiar los gastos de funcionamiento en detrimento de los gastos de inversión. Esta marcada tendencia a cubrir los gastos de funcionamiento resulta a menudo un indicador negativo, ya que implica que se aportan menos recursos a actividades que favorecen la mejora de la calidad, la dotación de infraestructuras o la formación docente, entre otras. En el año 2002, la mayoría de los países de la región asignó a los gastos corrientes o de funcionamiento más del 90% de los recursos públicos, restando alrededor de un 10% para los gastos de capital (UNESCO, 2005).

Para corregir las deficiencias presentes en los diferentes sistemas universitarios es imprescindible una transformación de los mecanismos de financiación que permita una mejor distribución de los recursos públicos entre las instituciones, así como el uso adecuado de los mismos para garantizar la mejora de la calidad de las actividades educativas. A continuación analizamos si los países analizados han logrado estos objetivos.

Anteriormente a la década de los noventa, los cinco países utilizan modelos de financiación no formales o basados en la negociación. Dentro de los modelos basados en la negociación, la modalidad más extendida es el “modelo incrementalista” que toma como base el presupuesto del año anterior y, previa negociación, establece un incremento sobre el mismo, es decir, las asignaciones que se realizan a cada universidad se obtienen por actualización de las asignaciones históricas. Por lo general, la cuantía de

tales incrementos suele ser definida mediante alguna fórmula como el número de estudiantes (Bolivia) o el número de docentes (Méjico). En estos modelos, los fondos que recibían las universidades eran negociados periódicamente entre la administración y la universidad, sin que existiese una relación directa entre las actividades desempeñadas por las instituciones y los fondos recibidos. Así, el presupuesto histórico incrementalista utilizado por los países analizados carecía de evaluación y criterios objetivos de distribución, contribuyendo enormemente a aumentar las desigualdades presupuestarias entre instituciones y a reducir la equidad del sistema.

A partir de la década de los noventa, los gobiernos comienzan a introducir cambios en los esquemas de asignación de recursos públicos a las universidades. Méjico y Chile son los países que han realizado esfuerzos significativos por diversificar los recursos públicos a través de fondos extraordinarios que se canalizan al fortalecimiento institucional (PIFI y el FAM en Méjico) o dependen de indicadores de desempeño (AFI en Chile). Este proceso es muy reciente en Costa Rica, surgiendo en 2005 un fondo para la mejora de la educación superior pública, denominado fondo del sistema. En Bolivia y Uruguay se han desarrollado con menor fuerza limitándose a definir recursos para proyectos o necesidades específicas. Así, la Figura 17 presenta una síntesis de los modelos de financiación actuales de las universidades públicas en los SES analizados.

Figura 17: Modelos de financiación de las universidades públicas: análisis comparativo

	MÉJICO (2003)	CHILE (2004)	BOLIVIA (2003)	COSTA RICA (2005)	URUGUAY (2000)
<i>Financiación basada en la negociación:</i> 1. Incrementalista 2. Porcentaje determinado	1. Subsidio Ordinario (92%)	<div> <div>Aporte Fiscal Directo (AFD) (84%)</div> <div> 1. Presupuesto Base (80%) Distribución basada en el desempeño (4%) </div> </div>	1. Subvención Ordinaria (54%) 2. Coparticipación Tributaria (39%)	1. Fondo Institucional (99%)	1. Aporte Presupuestal (89%)
<i>Financiación basada en fórmulas: inputs y outputs</i>	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) (5%)	Aporte Fiscal Indirecto (AFI) (11%)	Subvención extraordinaria para necesidades específicas (6%)	Fondo del Sistema (1%)	Aporte Extrapresupuestal (9%)
<i>Financiación basada en contratos programa</i>	Fondo de Aportación Múltiple (FAM) (3%)	Fondo de Desarrollo Institucional y MECESUP (5%)	Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD) (1%)		Partidas concursables (proyectos investigación) (2%)

Actualmente, los países del estudio cuentan con una financiación básica para cubrir los gastos anuales de funcionamiento de las universidades. Dicha financiación básica sigue calculándose, fundamentalmente, en base a modelos basados en la negociación. El modelo incrementalista, predominante en la región ya con anterioridad a 1990, toma como punto de partida el presupuesto del año anterior y, tras la negociación, se actualiza en función de inputs como el número de estudiantes (Costa Rica), los costes asociados a los programas (Costa Rica y Uruguay) o los gastos de personal y de operación (Méjico).

Bolivia también emplea la financiación basada en la negociación, usando dos de las tres categorías que introdujimos en el segundo capítulo, el modelo incrementalista (en función del número de estudiantes en su subvención ordinaria) y el modelo en el cual la administración acuerda un porcentaje fijo sobre, en este caso, los ingresos nacionales (Coparticipación Tributaria). Así, en la Ley de Participación Popular, se ha establecido que el 5% de los ingresos nacionales se destinen a la educación superior y se distribuyan entre las universidades públicas autónomas en función de la población en la que se encuentran ubicadas. Recordemos que la principal característica de esta financiación es la inexistencia de un vínculo entre los fondos entregados y las actividades que desempeñan las universidades.

En Chile la financiación pública adopta un esquema incrementalista diferente, ya que considera como presupuesto base el 95% del asignado en el año anterior y el 5% que depende del desempeño institucional (outputs), siendo fundamental la capacidad de las universidades en la captación de esta segunda categoría de fondos para mantener su presupuesto.

Los recursos captados mediante los modelos basados en la negociación se destinan, fundamentalmente, a la financiación de las actividades básicas de las universidades públicas. En Méjico, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, éstos representan un porcentaje muy elevado de los recursos públicos, con aproximadamente un 90%, mientras que en Chile representa el 80%.

Además, los cinco países disponen de una financiación condicionada, a través de la cual se asignan recursos a actividades que promueven la mejora del sistema universitario como la formación del profesorado, la infraestructura, la investigación, etc., indispensables para ofrecer una formación de calidad. Para la financiación de estas

actividades se utilizan otros mecanismos de financiación distintos al esquema incrementalista, como la financiación basada en fórmulas y en contratos programa. Estos esquemas, como ya se indicó, fueron impulsados para mejorar la eficiencia, eficacia y equidad en la distribución de los recursos públicos, pretendiendo establecer un vínculo entre éstos y las actividades de las instituciones. La financiación mediante fórmulas y contratos programa ha ido incrementando su importancia a lo largo de la última década; la tendencia es a disminuir la financiación básica para primar la importancia de la financiación condicionada.

Los modelos de financiación basados en fórmulas inicialmente asignaban recursos en función de los insumos (inputs), por ejemplo número de estudiantes, número de profesores, etc., para luego adoptar una financiación en función de los resultados obtenidos (outputs), por ejemplo créditos de estudio, número de graduados, publicaciones, mejores resultados, etc. Este último es el caso de Chile, donde los recursos del Aporte Fiscal Indirecto (11%) se asignan en función de los mejores resultados académicos de los estudiantes graduados de la secundaria, además del 4% destinado a financiar la mejora institucional y que, como ya se comentó, pasa a formar parte del presupuesto base de la universidad en el año siguiente. Mediante este esquema Chile ha asignado un 15% de los recursos públicos. De la misma forma, Méjico contempla en su Proyecto Integral de Fortalecimiento Institucional (5%) diversos programas que responden a necesidades específicas de las universidades, como son la formación docente, la provisión de equipamiento o la actualización de los planes y programas de estudio, entre otros. Si bien la norma general de las fórmulas es la asignación mediante mecanismos no concursables, se ha venido incorporando en las mismas el componente competitivo. Un claro ejemplo lo constituye Chile, donde todas las instituciones (públicas y privadas) compiten por recursos del AFI. Además, en Méjico algunos programas del PIFI como el PROMEP y el FOMES, asignan a las universidades públicas recursos de carácter competitivo.

Los contratos programa, por su parte, suelen ser en su mayoría recursos que se asignan con carácter concursable, como el FAM en Méjico, el FOMCALIDAD en Bolivia, el FDI y MECESUP en Chile o las partidas que destina Uruguay a proyectos de investigación. La financiación condicionada en Méjico, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, tal y como se muestra en la Cuadro 103, representa menos del 10% de los recursos públicos que reciben las universidades. Chile ha incrementado sustancialmente sus

fondos por esta vía, representando el 20% de sus recursos públicos. Las partidas que se enmarcan en la zona gris de la Figura 17, no han permitido establecer la forma de su distribución, ya que se carece de información respecto al modelo de financiación utilizado (fórmulas o contratos programa) o al carácter de dichos recursos (competitivos o no competitivos).

En el Cuadro 103 se muestran las diferencias entre la financiación básica y la financiación condicionada para los cinco países analizados.

Cuadro 103: Principales rasgos de la financiación pública de las universidades: análisis comparativo

	Mecanismos de asignación	Objetivo	Participación en los presupuestos	Tendencia
FINANCIACIÓN BÁSICA	Sistema incrementalista	Financiar los gastos de funcionamiento	<i>Méjico, Costa Rica y Uruguay (>90%)</i>	⇓
	Sistema incrementalista y Porcentaje sobre los ingresos nacionales		<i>Chile (80%)</i> <i>Bolivia (>90%)</i>	
FINANCIACIÓN CONDICIONADA	Fórmulas y contratos programa	Financiar actividades que contribuyan a mejorar la eficacia, eficiencia y equidad del sistema	<i>Méjico, Bolivia, Costa Rica y Uruguay (<10%)</i> <i>Chile (20%)</i>	⇑

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández y Fernández (2004)

En los cinco países, la consideración de las fórmulas y los contratos programa constituyen una respuesta a la necesidad de incrementar los recursos públicos e introducir mayor eficiencia en el gasto público. Sin embargo, dada su creciente incorporación, los recursos que se distribuyen mediante estos esquemas son aún muy reducidos, excepto en Chile, como ya se pudo apreciar. Por ello, para mejorar la calidad de la educación superior es imprescindible que los gobiernos y las universidades promuevan el uso de las fórmulas y los contratos programa como una forma de mejorar la distribución de los recursos entre las instituciones.

4.2. FONDOS PRIVADOS: DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

Si bien la mayoría de los recursos de las instituciones proviene de fondos públicos, éstos resultaron insuficientes para atender la expansión del sistema. Por ello, los gobiernos pusieron en marcha medidas encaminadas a resolver los problemas

financieros de las universidades públicas. Estas medidas buscan la generación de recursos propios por parte de éstas con el fin de complementar unos presupuestos estatales cada vez más escasos. Tales recursos contemplan fondos provenientes del cobro de matrículas y otros generados por la venta de servicios educativos más vinculados al sector productivo. Sin embargo, y pese a los esfuerzos por incrementar los recursos privados, su participación en la financiación de las universidades continúa siendo bastante reducida. Así, el Cuadro 104 muestra el esfuerzo realizado por los cinco países en la generación de recursos propios. Estos datos no siempre son comparables; por un lado, la información de Costa Rica y Bolivia no procede de la OCDE, sino del documento elaborado por Rodríguez (2005) para el IESALC sobre la financiación de la educación superior pública en AL. Por otro lado, los recursos privados que constata la OCDE para México, Chile y Uruguay pueden estar sobrevalorados al incluir los subsidios públicos a los hogares.

Cuadro 104: Porcentaje de financiación pública vs privada a las universidades públicas (2002): análisis comparativo

	PÚBLICO (%)	PRIVADO (%)
MÉJICO ^(a)	71	29
CHILE ^{(a)*}	17	83
BOLIVIA ^(b)	81	19
COSTA RICA	85	15
URUGUAY ^(a)	96,9	3,1
MEDIA OCDE	78,6	21,4

*Corresponde a 2003

a) OCDE; Education at a Glance 2005

b) Se excluyen recursos que no tienen un origen claro (disminución de otros activos financieros como movimientos de caja y bancos, disminución de cuentas por cobrar, entre otros)

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003b) y Rodríguez (2005)

En México, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, las universidades públicas dependen de la financiación pública en más de un 80%, mientras que en Chile la financiación es predominantemente privada, superando en casi 5 veces los recursos públicos. Esto responde a las estrategias impulsadas por el gobierno militar en la década de los setenta, anticipándose al resto de países que promovieron la generación de estos recursos en la década siguiente. Evidentemente, la dependencia de los recursos públicos puede generar inestabilidad financiera tratándose de países que, con escasas excepciones, tienen una estructura fiscal débil, lo cual se refleja año tras año en la asignación y giro de recursos

a las IES, dificultando su desempeño normal y no permitiendo el diseño y ejecución de planes a medio y largo plazo.

En Méjico y Chile, los fondos privados alcanzan una participación importante en la financiación de las IES públicas, permitiéndoles un mayor margen de maniobra en la gestión institucional. Esta situación no se da en los demás países; es el ejemplo de Uruguay donde la política de gratuidad en el acceso a la educación superior reduce las posibilidades para incrementar dichos recursos.

Debido a que no disponemos de información pertinente sobre las partidas individuales de los recursos privados que permitan determinar su participación en los recursos totales de las instituciones, prestaremos mayor atención a los ingresos procedentes de los precios de matrícula, ingresos que constituyen en la mayoría de los países la principal fuente de recursos privados.

a) Precios de matrícula

En AL, al igual que en otros países, el cobro de la matrícula ha sido un tema ampliamente debatido, existiendo hasta la fecha dos posiciones opuestas:

- Por un lado, aquella que defiende la gratuidad basándose en argumentos como la tradición (Uruguay), el aumento de la equidad en el acceso a la educación superior, o la consideración de la educación como un bien público dada su contribución al desarrollo económico y que, por lo tanto, debe ser proporcionado por los gobiernos de los diferentes países.
- Por otro lado, aquella que rechaza la gratuidad, existiendo diversos argumentos que defienden la consideración del cobro de matrículas en el sistema universitario. Tales argumentos consideran dos enfoques: el enfoque estrictamente cuantitativo y financiero sobre la base de indicadores tales como la rentabilidad individual y social de la inversión en educación superior, y el enfoque cualitativo que se resume con la inequidad de la gratuidad, ya que suele favorecer a estudiantes de altos ingresos en detrimento de los estudiantes que no pueden cubrir los costes de su formación. Por lo tanto, se recomienda el establecimiento del cobro de matrícula a los estudiantes económicamente solventes, cuyo importe permita financiar a los estudiantes de escasos recursos.

La tendencia general a este respecto se inclina a favor de la segunda postura como una medida que responde a la carencia de recursos públicos vivida a nivel nacional. Aún cuando estas políticas se aprobaron a partir de la década de los setenta por diversos países de la región, no se han aplicado de forma efectiva. Por ello, a mediados de los noventa, el nuevo papel del Estado como evaluador del sistema promovió de nuevo el cobro de matrículas de enseñanza superior en respuesta a la escasez de recursos públicos.

A pesar de las razones que impulsaron la política de los precios de matrícula, en los países de AL este proceso ha resultado difícil y complejo, ya que los estudiantes y la sociedad en general pusieron resistencia y se declararon en contra de su implementación a través de huelgas y manifestaciones estudiantiles (Méjico). Cuatro países de los estudiados han aprobado el establecimiento de precios de matrícula en las universidades públicas.

En países como Méjico, Chile y Bolivia, esta etapa de introducción ya está superada después de las constantes luchas por concienciar a la población estudiantil y a la sociedad de la necesidad de mayores recursos para asegurar la equidad y la calidad del sistema, siendo fundamental la participación en la financiación tanto de los gobiernos como de la sociedad en general. Más recientemente, Costa Rica es uno de los países que promueve la generación de recursos propios y, específicamente, del cobro de matrícula. A diferencia de estos países, la educación superior en Uruguay pone resistencia a esta medida en defensa del derecho a la gratuidad de la educación pública y, por ello, los esfuerzos dirigidos a la obtención de recursos distintos a los generados por la vía pública han sido mínimos o casi inexistentes.

Los recursos provenientes del pago de matrículas representan, para algunos países, una parte importante del total de sus recursos propios. En Méjico, Bolivia y Costa Rica, por ejemplo, más del 75% de los recursos propios corresponde al pago de la matrícula realizado por el estudiante y su familia. Como ya indicamos, el 100% de los recursos propios de Uruguay provienen de la venta de servicios. En el caso de Chile, el esfuerzo realizado en la generación de recursos propios ha sido significativo, ya que éstos representan el 83% de los recursos totales y, dentro de éstos, el cobro de matrícula constituye la principal fuente de recursos (el 98% de los recursos privados).

En la década de los noventa otros países de la región, entre ellos Colombia y Guatemala, han logrado implementar el cobro de matrículas en sus sistemas públicos

concienciando a los estudiantes de la necesidad de contribuir en la financiación de su formación. Más allá de su consideración, esta estrategia en la práctica sólo ha sido introducida por unos pocos, en espera de ser incorporada por el resto de países en sus modelos financieros.

b) Venta de bienes y servicios

En la región, la captación de recursos por esta vía, como ya se apuntó, es limitada. Sin embargo, se mencionan algunos de los instrumentos que han sido utilizados por los países del estudio para incrementar los recursos privados de las universidades públicas. Algunas universidades bolivianas han generado recursos a través de la cooperación internacional mediante la forma de contratos y proyectos, especialmente con instituciones europeas. México y Chile obtienen recursos del desarrollo de proyectos de investigación y de actividades de capacitación que acuerdan con las empresas. Uruguay cuenta con recursos que provienen de consorcios, asesorías técnicas y otros fondos para la investigación. Costa Rica promueve desde la década de los ochenta la generación de estos recursos, sin embargo, no se cuenta con información detallada sobre las partidas que lo conforman.

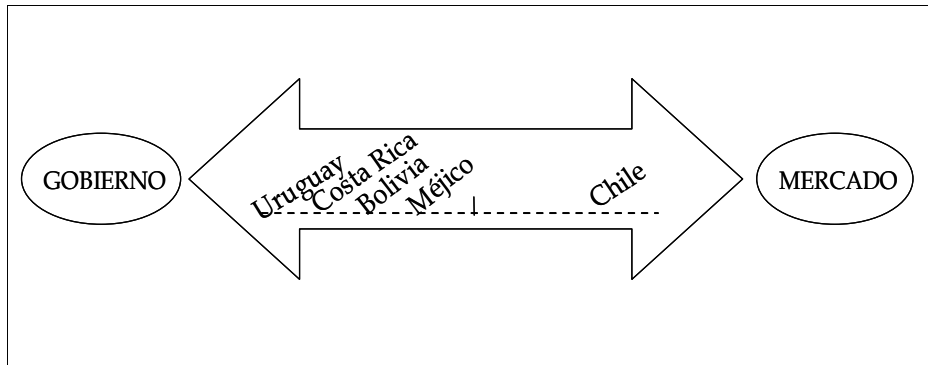
b) Donaciones

Este tipo de recursos es bastante modesto en países latinoamericanos. No obstante, en algunos ha adquirido cierta relevancia en la financiación de sus SES, siguiendo el ejemplo de los sistemas de algunos países anglosajones. En Chile, el Estado aplica una política que consiste en reducir las tasas a las herencias y otros impuestos a las personas que realizan donaciones a las universidades, recursos que han experimentado un aumento sostenido desde finales de los ochenta. El SES boliviano, por su parte, dispone también de donaciones que tienen un carácter específico cual es financiar los programas de becas y préstamos a los estudiantes de las universidades privadas. En el caso del SES mejicano, el gobierno promueve las aportaciones voluntarias de los ex - alumnos.

Como se analizó en el primer capítulo, los SES pueden clasificarse a lo largo de un intervalo definido por dos polos: gobierno y mercado. Una de las aproximaciones para conocer la posición de los sistemas en ese proceso continuo es a través de la participación de los fondos privados en la financiación de las instituciones. Empleando

ese criterio, a partir de la composición del gasto total en educación superior, podemos ubicar los SES de los países del estudio, tal y como se muestra en la Figura 18.

Figura 18: Grado de orientación al mercado de los SES: análisis comparativo



La composición del gasto en educación superior determina que los países cuenten con SES mixtos, con un predominio decreciente del Estado, donde Uruguay se ubica en el extremo izquierdo y Chile en el extremo derecho. A medida que los SES se aproximan al extremo derecho mayor será su orientación al mercado, donde las instituciones deberán competir por captar el mayor número de estudiantes que les asegure mayores recursos. Excepto Chile, los recursos de los sistemas de los demás países son fundamentalmente públicos, por lo que sus esfuerzos por incrementar los recursos privados aún resultan incipientes.

5. FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Como ya se vio en el Cuadro 102, una parte del gasto público en educación superior se destina a la financiación de los estudiantes mediante sistemas de becas y préstamos. En 2003, el SES chileno destina el 31% de su presupuesto público a financiar a los estudiantes de las universidades tradicionales, mientras que Méjico canaliza a través de los estudiantes un 5,1%, lo que equivale, en términos de PIB, a un 0,17% y un 0,05%, respectivamente. Para el resto de países analizados no existe información al respecto.

Se puede apreciar que en estos países el peso de ambos instrumentos (becas y préstamos) en la financiación de los estudiantes es muy similar. Chile asigna del gasto público canalizado a los estudiantes un 58% a través de préstamos y un 42% a través de becas. En el caso de Méjico, estos porcentajes se sitúan en el 45% y 55%, respectivamente. Para los tres países restantes (Bolivia, Costa Rica y Uruguay) no se

cuenta con información que permita evaluar su esfuerzo en la financiación de los estudiantes.

A continuación se desarrollan los programas de becas y préstamos utilizados por los países para financiar a los estudiantes de educación superior.

5.1. SISTEMAS DE BECAS

En los SES analizados las becas suelen otorgarse a estudiantes de la educación superior con una dedicación de tiempo completo, ya que se considera que los de tiempo parcial disponen normalmente de un trabajo que les permite sufragar el coste de su formación. Además, para la adjudicación de una beca se toma en consideración el rendimiento académico y las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.

Los cinco países financian a los estudiantes de las IES públicas mediante diversos programas de becas que han sido creados por organismos consolidados, tanto públicos como privados, y en menor medida ayudas propias que otorgan directamente las universidades.

Resumimos en el Cuadro 105 las opciones de financiación vía becas que están disponibles para los estudiantes que acceden a la educación superior en los cinco países. Las celdas en gris indican que la información disponible no permite responder a tales descripciones.

Cuadro 105: Principales sistemas de becas: análisis comparativo

PAÍS	SISTEMA DE BECAS	
	<i>Públicos</i>	<i>Privados</i>
MÉJICO	Programa Nacional de Becas de la Educación Superior (PRONABES)	Fondo Nacional de Becas (FONABEC) Las universidades privadas otorgan ayudas financieras a sus estudiantes
CHILE	Becas generales de MINEDUC y otras de carácter específico	
BOLIVIA	El Estado otorga subsidios para el pago de la matrícula a estudiantes de las UPA	Las universidades privadas cuentan con algunos subsidios y becas para sus estudiantes
COSTA RICA	Fondo Nacional de Becas (FONABE) generalizado a todo el sistema educativo público	
URUGUAY	Fondo de Solidaridad: <i>Sistema de becas</i> Ayudas que otorga el Servicio Central de Bienestar Universitario de la UDELAR para cubrir costes indirectos	Becas propias de las universidades privadas para cubrir costes de la matrícula

Los programas de organismos públicos otorgan mayor cobertura en la financiación de los estudiantes. En Bolivia el Presupuesto General de la Nación no contempla un sistema de becas propiamente dicho, aunque el Estado otorga subsidios para cubrir los gastos de alimentación y los costes de matrícula a los estudiantes de las universidades públicas autónomas (UPA). Los demás países cuentan con programas de becas exclusivos de las universidades públicas y de algunas universidades privadas (caso de Chile). Chile, además de las becas del MINEDUC que destina recursos exclusivamente a los estudiantes de las universidades tradicionales, cuenta con otras becas que o bien que tienen un carácter más general, a las que pueden optar los estudiantes de todas las IES, o bien más específico, destinadas a financiar determinadas titulaciones como las de Pedagogía (Programa de Becas para Estudiantes Destacados que Ingresan a Pedagogía) o aquellas de tipo técnico (Programa de Becas Nuevo Milenio) y a poblaciones indígenas con el fin de promover el desarrollo agropecuario y forestal (Beca Indígena).

En Uruguay, los estudiantes que acceden a la educación pública no pagan matrícula, por lo que los recursos que se asignan mediante el “Fondo de Solidaridad” se destinan a cubrir los costes indirectos que implica el acceso a la educación superior. La OCDE no considera estos recursos en sus estadísticas *Education at a Glance*,

probablemente porque son gestionados de forma independiente por el Fondo de Solidaridad y no se contemplan en los presupuestos anuales. Además, la Universidad de la República (UDELAR) otorga directamente ayudas en especie para cubrir los gastos en manutención, transporte y residencia. Sólo Méjico dispone de un sistema de becas privado como el FONABEC que beneficia a los estudiantes de las universidades tanto públicas, entre ellas las universidades tecnológicas, como privadas.

Aunque las universidades privadas no son objeto de estudio, es destacable el hecho de que han desarrollado sistemas de ayudas propias para facilitar el acceso de sus estudiantes y contribuir a su permanencia (Méjico, Bolivia y Uruguay). Es su forma de competir con las universidades públicas.

5.2. SISTEMAS DE PRÉSTAMOS EDUCATIVOS: RECUPERACIÓN DE COSTES

Al igual que en los programas de becas, los recursos que reciben los estudiantes mediante préstamos educativos provienen de organismos públicos y privados, predominando en los cinco países, fundamentalmente, los programas canalizados a través del sector privado, tal y como se aprecia en el Cuadro 106. Las celdas en gris indican que no se contó con información que permitiese su consideración.

Cuadro 106: Principales sistemas de préstamos estudiantiles

PAÍS	SISTEMA DE PRÉSTAMOS	
	<i>Públicos</i>	<i>Privados</i>
MEJICO		Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES) para los estudiantes de la región de Sonora Programa de préstamos de las universidades privadas
CHILE	Crédito Universitario para los estudiantes de las universidades tradicionales	Crédito de la Corporación de Fomento (CORFO) para estudiantes en general
BOLIVIA		Centro Impulsor de Educación Profesional (CIDEP) Fundación para la Producción (FUNDAPRO) para los estudiantes de las universidades privadas Las universidades privadas cuentan con programas de crédito para sus estudiantes, similar a los préstamo renta
COSTA RICA		Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) a estudiantes del sistema universitario Sistemas propios de las universidades privadas, similares en su operativa al CONAPE
URUGUAY	Fondo de Solidaridad: <i>Impuesto al titulado</i>	Préstamos que otorga un banco privado a los estudiantes de las principales universidades privadas Las universidades privadas cuentan con otras formas de financiación, entre ellas financiar en un año adicional la duración de los estudios

La principal fuente de financiación lo constituye el sector privado que cuenta con amplios programas de préstamos para financiar, según el caso, a los estudiantes en general, o bien, beneficiar a algunos en especial. Por ejemplo, en Uruguay un banco privado cuenta con una línea de préstamos para financiar a los estudiantes de las principales universidades privadas y en Costa Rica el CONAPE financia a los estudiantes del sector universitario. Excluyendo al ICEES y a la FUNDAPRO, los demás programas que se muestran en el Cuadro 106 destinan recursos a los estudiantes en general.

Aunque la mayoría de estos países no cuenta con sistemas de préstamos públicos para los estudiantes de la educación superior, las universidades privadas suelen conceder ayudas a sus estudiantes para el pago de la matrícula y otros costes. En

Uruguay esta situación responde a la figura de gratuidad en su enseñanza, centrándose la financiación en los recursos que otorga el sector privado y las propias universidades.

Creemos pertinente centrarnos en Uruguay ya que cuenta con un novedoso instrumento de financiación a estudiantes poco implantado en la región y que ha resultado ser un instrumento valioso de recuperación de costes. Este instrumento es administrado por el Fondo de Solidaridad que cuenta con un doble objetivo: financiar a los estudiantes mediante un impuesto al titulado y un programa de becas; el egresado de la Universidad de la República (UDELAR) una vez incorporado al mercado de trabajo paga un impuesto, cuya recaudación se destina a financiar a los nuevos estudiantes mediante becas. Chile, a diferencia de los demás países, dispone de un sistema de préstamo público denominado Crédito Universitario, consolidado en 1981, para financiar a los estudiantes de las universidades tradicionales pertenecientes al Consejo de Rectores, con lo cual también se benefician los estudiantes de las nueve universidades privadas que se encuentran en esta categoría.

La información disponible nos permite establecer algunas diferencias y similitudes entre los préstamos concedidos en los cinco países. Así, nos encontramos con que los préstamos privados adoptan la forma de un préstamo comercial (CIDEP y FUNDAPRO), entre sus características contar con tipos de interés cercanos a los de mercado, que oscilan entre un 12% y un 13% anual sobre saldo, y requerir la presentación de garantías (fiduciarias, prendarias y/o hipotecarias) que dependen del monto del préstamo.

Los préstamos privados también pueden adoptar la forma de un préstamo subvencionado cuando cuenta con tipos de interés relativamente bajos y periodos de carencia, es el caso del CORFO e ICEES (9% y 6% sobre saldos), aunque este último también requiere de garantías para la concesión de un préstamo. Si bien CONAPE se ajusta a esta modalidad de préstamo al contar con un periodo de carencia entre sus condiciones crediticias, opera con tasas de interés elevadas (un 15,5% anual sobre saldo). A partir de estas características, podríamos deducir que estamos en presencia de préstamos hipotecarios, ya que la cuota establecida depende de la tasa de interés aplicada y del saldo de la deuda.

De los cinco países, sólo Chile cuenta con un sistema público de préstamo educativo, el cual es administrado por las universidades tradicionales. Las principales características del Crédito Universitario chileno son la aplicación de un tipo de interés

altamente subvencionado (2%) y una cuota anual que equivale al 5% de los ingresos futuros del estudiante. A diferencia de los anteriores, estaríamos hablando de un préstamo renta cuya devolución depende de los ingresos.

En el caso de Uruguay, el impuesto al titulado opera en condiciones similares a los préstamos renta; establece una cuota anual que los profesionales comienzan a pagar cuando los ingresos percibidos superan los límites establecidos. Las principales diferencias se centran en los plazos y los montos de la deuda. Mientras el impuesto al titulado define un plazo de 25 años (responsabilidad que cesa en el momento de jubilación) sin que se conozca el monto adeudado, en los préstamos renta se conoce el monto de la deuda pero no el plazo de su devolución, ya que éste estará condicionado al crecimiento futuro de los ingresos.

Llegados a este punto, podemos decir que los gobiernos emplean fundamentalmente los sistemas de becas para asignar recursos públicos a los estudiantes de la educación superior, mientras que los sistemas de préstamos suelen ser promovidos por organismos privados que, bien pueden financiar a los estudiantes de las universidades en general, o únicamente beneficiar a los estudiantes del sector privado. Sin embargo, los recursos públicos en educación superior que se canalizan a los estudiantes vía becas y préstamos suelen ser muy reducidos, haciendo necesario promover sistemas de ayuda estudiantil eficaces que contribuyan a incrementar el acceso a la educación superior.

6. LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES Y SUS MODELOS DE FINANCIACIÓN

El análisis cluster nos había permitido clasificar los SES latinoamericanos en cinco grupos de países, atendiendo a diversas variables entre las que destacaba dos de carácter financiero: la primera recogía el esfuerzo público inversor en educación superior (porcentaje de gasto público educativo destinado a educación superior) y la segunda reflejaba la capacidad de gasto o riqueza del país (PIB per cápita). El resto de variables hacía referencia a otras cuestiones más centradas en la matrícula y el tamaño de los SES.

A partir de esta clasificación se seleccionó un país de cada cluster con el objetivo de analizar si existían diferencias entre sus modelos de financiación que justificasen la pertenencia de los SES a uno u otro grupo. En particular, se analizó el

modelo de financiación de las universidades públicas y los esquemas de ayuda a los estudiantes. El Cuadro 107 sintetiza la información con respecto al análisis cluster y al estudio de los modelos de financiación de cada país.

Cuadro 107: Categorización de los SES y modelos de financiación: análisis comparativo

PAÍS	Categorización de los SES					Participación de los modelos de financiación (%)	
	T_Matricula	GPES_GPTed	PIB_pc	Rel_AP	GRUPOS	Incrementalista	No incrementalista
MÉJICO	2.236.791	19	9.023	9,7	SES de gran tamaño	92	8
CHILE	521.609	9	9.417	13,8	SES con un alto grado de privatización	68	32
BOLIVIA	311.015	25	2.424	19,1	SES con escasa capacidad financiera y elevada prioridad pública	93	7
COSTA RICA	77.283	20	8.650	20,4	SES masificados y de pequeño tamaño	99	1
URUGUAY	98.520	23	9.035	8,2	SES poco masificados y de pequeño tamaño	89	11

De lo analizado en este capítulo, en parte sintetizado en el Cuadro 107, se deduce que con independencia del cluster de pertenencia de cada SES:

- No existen diferencias significativas entre los modelos de financiación de la educación superior, ya que todos los países, a excepción de Chile, utilizan en un 90% un modelo incrementalista para asignar los recursos públicos a las instituciones. Chile supone la excepción, ya que utiliza en un 20% mecanismos que buscan mejorar la eficiencia en la asignación de la financiación pública (AFI, recursos basados en el desempeño institucional, FDI y MECESUP). En el resto de países, la adopción de mecanismos distintos es relativamente reciente, resultando difícil establecer, por falta de información, si los recursos se asignan mediante fórmulas o contratos programa (recuérdese la zona gris de la Figura 17). Así, mientras la mayoría de los países asigna a las instituciones más del 90% de los recursos públicos mediante el esquema incremental, en Chile los recursos por esta vía representan el 80%.
- Los países no presentan diferencias en cuanto a los mecanismos que incentivan la captación de recursos privados por parte de las instituciones, ya que en su mayoría éstos proceden de los precios de la matrícula. Chile vuelve a ser la excepción, ya que se ha anticipado en la aplicación de los precios de matrícula en las instituciones públicas (1980), lo cual explica su peso en la financiación

privada, con una clara orientación al mercado donde las instituciones compiten para ofrecer servicios educativos. En el resto de países estos precios fueron introducidos recientemente como una solución al crecimiento de la matrícula y a la escasez de los recursos públicos, lo cual supuso serios conflictos por concienciar a la sociedad de la necesidad de contribuir a financiar su formación. En estos SES, los recursos vía precios no suponen cantidades elevadas e, incluso, en el Uruguay no se ha aplicado esta política, en defensa de la gratuidad de la educación superior.

- Con respecto a la financiación a los estudiantes, no existen suficientes datos que nos permitan apreciar las diferencias entre los países. De nuevo, Chile presenta esquemas de ayuda financiera más orientados hacia los sistemas de mercado, debido al importante peso de los préstamos educativos (Fondo Solidario de Crédito Universitario). Uruguay, tiene una política distinta, ya que ha aplicado un novedoso sistema de financiación que consiste en el cobro de un impuesto a los egresados de las IES públicas, recaudación que es administrada y gestionada por el Fondo de Solidaridad para ser destinado a la concesión de becas.

Por lo tanto, los grupos resultantes del análisis cluster, análisis realizado utilizando, fundamentalmente, variables “macro”, no mantienen diferencias cuando se procede al análisis, desde una perspectiva “micro”, de los modelos de financiación empleados por algunos de sus miembros, pudiendo concluirse que los modelos de financiación de los SES no determinan su pertenencia a un determinado grupo¹⁶⁹.

Este resultado parece lógico ya que el análisis cluster ha utilizado una serie de variables a las que hemos calificado como variables “macro” que no se ven afectadas por los modelos de financiación definidos por variables de carácter “micro”. Así, la administración de un país determina el porcentaje de gasto público que ha de destinar a educación superior. Una vez establecida la cantidad de recursos, la cual funcionaría como restricción externa al sistema, las universidades junto con la administración deciden la forma en que serán distribuidos, definiendo el modelo de financiación utilizado para hacerlos llegar a las instituciones. El Cuadro 107 refleja que, con

¹⁶⁹ En un trabajo previo, realizamos un estudio de los SES que conformaban el primer grupo de la clasificación (SES de gran tamaño: Argentina, Brasil y México), no existiendo tampoco diferencias importantes en sus modelos de financiación, predominando en los tres el modelo incrementalista. Para más detalle ver Fernández Alfaro (2004).

independencia del esfuerzo público inversor en educación superior, todos los países, a excepción de Chile, han optado por el empleo de un modelo incrementalista.

Chile mantiene cierta coherencia en sus políticas “macro” y “micro”, esto es, entre el porcentaje de gasto público educativo que se destina a educación superior y el modelo de financiación pública utilizado, ya que ambos, muestran una clara tendencia hacia modelos de mercado (cuasimercados). Así, Chile destina a la educación superior un 9% del gasto público educativo, con un gran peso de la financiación privada, lo que lo ubica entre los países con SES altamente privatizados. Esta misma política, se aprecia en su modelo de financiación a las instituciones donde un 20% ya se asigna a través de fórmulas y contratos programa, mayoritariamente competitivos, así como en la financiación de sus estudiantes con un porcentaje importante de recursos públicos que se asignan a través de un sistema de préstamos.

Uruguay ha adoptado una política distinta a la mostrada en Chile, ya que destina a la educación superior un elevado porcentaje del gasto público educativo, mantiene un modelo incrementalista en la financiación de las instituciones a través del cual asigna el 89% de los recursos públicos, y no cobra precios de matrícula, constituyendo un sistema meramente público (o centralizado frente a la orientación al mercado). El resto de países (Méjico, Costa Rica y Bolivia) se sitúan más próximos a Uruguay que a Chile, si atendemos a su modelo de financiación, aunque con una importante diferencia en cuanto al establecimiento del cobro de matrícula. En estos casos, el hecho de pertenecer a un cluster o a otro, viene determinado por la variable matrícula.

Por tanto, la clasificación de los SES en una categoría u otra tampoco determina el modelo de financiación utilizado. Ahora bien, los cambios en dicho modelo pueden corregir algunos de los aspectos negativos que se derivan de dicha clasificación. Recordemos que la pertenencia a los diferentes grupos obedecía a variables de carácter macro sobre las cuales resulta difícil influir, actuando en gran medida como restricciones externas a los modelos de financiación. A modo de ejemplo, resulta difícil influir sobre el porcentaje de gasto público educativo destinado a educación superior, sin embargo, esta variable determina en gran parte el montante de recursos públicos que van a percibir las IES.

Así, si realizamos un análisis “de arriba a abajo”, podemos preguntarnos *¿qué capacidad de gasto público tiene un país?* El gasto público vendrá limitado, en parte,

por la riqueza de ese país. En nuestro análisis, el caso más grave viene representado por Bolivia. Al tratarse de un país que se encuentra entre los más pobres de la región, medido por su PIB per cápita, aunque realice un esfuerzo importante en gasto público tendrá grandes limitaciones para mejorar las condiciones de la educación superior.

Una segunda cuestión, que dependerá de las prioridades sociales de los gobiernos, es *¿qué porcentaje de ese gasto público se destina a educación?* Por lo que se vio en el Capítulo 1, parece que la inversión en educación es una buena forma de combatir las desigualdades sociales y contribuir al desarrollo y crecimiento económico de los países. La prioridad que los gobiernos otorgan a la financiación de la educación aparece justificada por los rendimientos que la misma genera. De esta forma, según los cálculos realizados por Psacharopoulos y Patrinos, podemos decir que la educación en todos sus niveles produce, en mayor o menor medida, beneficios sociales y, por tanto, debe ser financiada públicamente en función de los rendimientos sociales generados.

En los países analizados, el porcentaje de gasto público que se destina a educación resulta superior a la media existente para AL, excepto en Uruguay (véase Capítulo 4). No obstante, éste representa menos de un 25% del gasto público de cada país, lo que resulta insuficiente para mejorar las condiciones de la demanda y de la oferta. Por ello, parece importante recomendar a los países un mayor esfuerzo por incrementar el gasto en educación que permita mejorar su situación.

Por último, y también desde el plano de las prioridades sociales cabe preguntarse *¿qué porcentaje de ese gasto público educativo se destina a educación superior?* El esfuerzo inversor en educación superior es muy reducido en comparación al realizado en los niveles inferiores, lo cual indica la prioridad que los gobiernos latinoamericanos otorgan al desarrollo de estos niveles. El argumento a favor de esta prioridad responde a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, estableciendo el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica que permita mejorar los problemas de equidad y de desigualdad social. Además, la capacidad de los niveles inferiores para generar externalidades constituye otro de los motivos que justifica su financiación pública. Por tanto, es de esperar que los gobiernos inviertan mayores recursos públicos para apoyar la enseñanza primaria y secundaria antes de emprender acciones para mejorar la financiación de la educación superior.

Los países analizados, sin excepción, han canalizado más del 75% del gasto público total a la educación básica, restando menos de un 25% a la educación superior.

Este reducido porcentaje constituye un obstáculo a la mejora de la calidad de la educación superior, ya que los recursos que reciban las instituciones estarán limitados por las anteriores condiciones.

Es en este punto, en el que conocemos las restricciones de recursos derivadas de las cuestiones anteriores, cuando cabe valorar, desde una perspectiva micro, *¿cómo se distribuyen esos recursos públicos entre las universidades?* En este sentido, podemos afirmar que el modelo incrementalista, ampliamente empleado por los países analizados, no es el mecanismo más adecuado para mejorar la eficacia y eficiencia de los SES. En su lugar, sería necesario extender el uso de modelos basados en fórmulas y contratos programa que contribuyan a mejorar la calidad del SES. Como bien se indicó, éstos constituyen un mecanismo efectivo y transparente para asignar los recursos públicos y asegurar el buen empleo de los mismos.

Las fórmulas y los contratos programa han sido recientemente adoptados en los países analizados, lo cual podría explicar la reducida financiación a través de estos mecanismos. Por ello, cabría esperar que en los próximos años los países incrementasen los recursos públicos por esta vía a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones, y con ello la calidad de la educación superior.

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES

A continuación agrupamos en ocho apartados las conclusiones más importantes que extraemos del presente trabajo.

1. SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En las últimas décadas los gobiernos han establecido medidas para mejorar la gestión de los servicios públicos, entre los que se encuentra la educación. En general, estas estrategias han supuesto la intervención pública a través de instrumentos que consideran aspectos relacionados con: a) su regulación, estableciendo las normas generales de funcionamiento, b) su financiación, determinando las necesidades de recursos públicos y su distribución, y c) su provisión, diseñando políticas para ampliar una oferta que cumpla con niveles de calidad.

Ahora bien, existen diversos motivos que provocan problemas en la eficiencia y eficacia de los sistemas educativos, y en especial de los SES, entre los que se encuentran las imperfecciones del mercado, los rendimientos sociales o externalidades y los problemas de equidad, siendo necesaria la intervención pública por parte de la administración para corregir dichos aspectos. Del análisis de los dos últimos factores se extraen los principales argumentos que defienden la financiación pública de la educación superior.

Rendimientos de la educación superior

Desde el punto de vista de la demanda, la educación superior es considerada un bien de inversión ya que un estudiante está dispuesto a asumir los costes que la misma conlleva a cambio de percibir unos beneficios futuros. Además, la formación universitaria recibida por un individuo genera también beneficios sociales o “externalidades”. Ambos tipos de beneficios tienen un carácter económico o monetario, pudiendo en este caso cuantificarse a través de tasas de retorno o rentabilidad, y no monetario, siendo entonces difícilmente medibles.

A partir de los beneficios económicos es posible establecer pautas acerca de cómo debería ser la participación del individuo y de la sociedad en la financiación de la educación superior; unos elevados beneficios individuales implican que el individuo debe contribuir significativamente a financiar su formación, mientras que cuando los beneficios públicos son altos, será la sociedad, a través del Estado, quien deberá financiar públicamente dicha formación. Puesto que los beneficios no son exclusivos

del individuo o de la sociedad, lo habitual es que ambos compartan la financiación de la educación superior.

Psacharopoulos y Patrinos (2002) proporcionan para diversas regiones los rendimientos económicos generados por la educación en sus distintos niveles, pudiendo extraer cuatro conclusiones para América Latina.

1) Los *rendimientos públicos* muestran una tendencia decreciente a medida que se asciende en la escala educativa. Ello justificaría un comportamiento similar en la financiación pública, apoyando en mayor medida el nivel primario, para ir reduciendo su participación en el nivel secundario y superior.

2) Los *rendimientos privados*, por su parte, son elevados en todos los niveles educativos, principalmente en los niveles extremos, siendo más bajos en el nivel superior que en el nivel primario. Los rendimientos privados generados en este último no implican un compromiso del estudiante en la financiación de su formación, ya que su carácter de obligatoriedad y gratuidad hace de éste un servicio financiado públicamente. Sin embargo, en el caso de la educación superior, los altos rendimientos privados frente a los públicos justificarían una mayor financiación privada.

3) Los rendimientos generados en todos los niveles educativos, tanto públicos como privados, son considerablemente elevados en comparación con los registrados en el resto de regiones, en particular, en aquellas más desarrolladas. Ello se debe a que tales retornos se relacionan de forma negativa con el desarrollo económico de los países.

4) Con respecto a la educación superior, los rendimientos (públicos y privados) superan los registrados en los países desarrollados y a nivel mundial. Además, en todas las regiones se observa que los retornos privados son también más elevados que los públicos. Por lo que la consideración de incrementar la participación de la financiación privada en este nivel educativo es generalizable.

Hasta aquí hemos defendido que la educación superior debe ser financiada por el individuo dados los altos rendimientos privados que genera. Sin embargo, una elevada participación privada provoca algunos inconvenientes que vienen a revalidar el argumento basado en los rendimientos sociales. Si los individuos no tienen capacidad suficiente para invertir en educación superior podrían no alcanzarse las cantidades adecuadas de rendimientos sociales o externalidades, por lo que se defiende la financiación por parte del Estado para garantizar un nivel de producción adecuado.

Problemas de equidad

Los problemas de equidad justifican también la intervención pública en educación superior, fundamentalmente, a través de su provisión y financiación. En este sentido, cabe diferenciar entre equidad interna y equidad externa. Así, la *equidad interna* persigue una distribución equitativa tanto de los servicios educativos como de los resultados académicos que los mismos generan, permitiendo el acceso de individuos de todas las clases sociales. Los problemas de equidad interna son más acusados en la educación superior. Además, existen problemas relativos a los resultados académicos obtenidos por los alumnos procedentes de distintas clases sociales, ya que los estudios han demostrado que los hijos de padres con mejor nivel formativo suelen tener los mejores resultados académicos.

La tasa bruta de escolarización (TBE) permite apreciar que en muchos países en vías de desarrollo la educación superior aún tiene un carácter restringido, y por tanto persisten las desigualdades en el acceso. Así, la TBE en América Latina se encuentra muy por debajo de la registrada en los países desarrollados. Mientras América Latina muestra una tasa del 27%, en los países desarrollados ésta alcanza el 45%, gracias al importante peso de la OCDE (69%), lo que indica el esfuerzo realizado por éstos para mejorar la cobertura de la educación superior. Si consideramos la clasificación propuesta por Martín Trow podemos decir que los países desarrollados cuentan con un “modelo de acceso universal”, cuya TBE supera el 35%, mientras América Latina cuenta con un “modelo de acceso de masas”, donde la TBE oscila entre el 15% y el 35%.

Los problemas de acceso a la educación superior en América Latina vienen arrastrándose ya desde los niveles educativos inferiores. A modo de ejemplo, la TBE en la educación primaria supera el 100%. Este fenómeno, que se conoce como “coeficiente de extraedad”, también se manifiesta, aunque con menor intensidad, en otras regiones. El exceso que se muestra en la educación primaria es un síntoma de ineficiencia que refleja problemas como son la repetición y el abandono escolar, siendo necesario emprender reformas que permitan que los alumnos, con independencia de la clase social a la que pertenezcan, obtengan unos resultados académicos adecuados.

Además de las desigualdades observadas en la TBE por regiones, podemos establecer otras diferencias en las oportunidades educativas que están relacionadas con

el nivel de ingreso familiar de los estudiantes latinoamericanos. Los resultados aportados por Muñoz (2000) indican que, si bien la pertenencia de un individuo a un determinado quintil de ingresos no influye en la tasa de escolarización de la educación primaria o secundaria, en la educación superior esta tasa muestra importantes diferencias entre quintiles, siendo los estudiantes pertenecientes a familias con altos ingresos (quintil superior) los que se benefician mayoritariamente de esta formación.

Podemos decir, por tanto, que en América Latina las oportunidades educativas en la educación superior tienden a concentrarse en las familias que perciben los ingresos más altos, lo cual justifica la intervención pública por parte de la administración con el fin de reducir las desigualdades en el acceso.

La *equidad externa* se refiere, fundamentalmente, a la distribución futura o posterior de beneficios educativos, de modo que el valor de la renta alcanzada por un individuo debe depender de sus preferencias individuales y sus habilidades y nunca de su clase social, riqueza familiar, raza, sexo, etc., esto es, la renta de los individuos puede ser distinta pero no por condicionantes de tipo socio - económico. El BID, en un estudio realizado sobre la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe en 1997, sostiene que es la región que muestra las mayores desigualdades, ya que las familias más pobres (quintil I) acaparan el 5% de los ingresos totales de la región, mientras que las familias más ricas (quintil V) acaparan el 50%.

Por tanto, la intervención pública en la educación superior latinoamericana está justificada tanto desde los argumentos de los rendimientos sociales o externalidades, como desde aquellos que defienden la equidad. En este sentido, la financiación resulta ser el instrumento a través del cual el Estado espera, por un lado, paliar la falta de recursos hasta el punto en que las externalidades alcancen la producción esperada, y por otro, promover la igualdad de oportunidades y favorecer a todos por igual en términos de acceso, resultados y beneficios futuros. Además, el Estado interviene en el sistema educativo mediante la regulación para garantizar no sólo que la formación recibida cumple con parámetros de calidad, sino también para velar para que el acceso a los servicios educativos no se vea limitado por las condiciones socioeconómicas del estudiante. Finalmente, el Estado interviene en la producción para ampliar la oferta de los servicios educativos con el fin de responder al crecimiento de la demanda.

2. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA Y LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA

La articulación de los instrumentos de intervención pública, especialmente de la financiación, y el poder de decisión de los agentes implicados en el proceso educativo (Estado, instituciones académicas y mercado), determinan los modelos de organización de los SES. Así, podemos distinguir tres esquemas:

a) En el *modelo burocrático*, el gobierno coordina el sistema universitario a través de las tres vías de intervención pública. Es el responsable de: 1) canalizar los recursos públicos a las instituciones, fundamentalmente públicas (financiación), 2) ampliar la oferta educativa para responder a la nueva demanda (producción), y 3) regular el sistema para mejorar la calidad de las instituciones tanto públicas como privadas (regulación).

b) En el *modelo colegial*, las instituciones presionan a la administración por mayores recursos estatales, preservando su autonomía en la utilización de los fondos recibidos. En este caso, la producción será la forma de intervención pública predominante, seguida de la financiación y, en último lugar, la regulación.

c) Finalmente, en el *modelo de mercado*, la decisión que tomen los estudiantes sobre su formación determina la cantidad de recursos que han de recibir las instituciones, pudiendo elegir libremente entre una formación pública o una privada. Así, en éste, el principal mecanismo de intervención pública es la regulación, propiciando el libre mercado de servicios educativos entre las instituciones y los usuarios, seguido de la financiación con la cual el Estado pretende corregir los problemas de equidad.

En este contexto, los cambios operados recientemente en los SES han contribuido al abandono del modelo burocrático, en el cual el papel del Estado estaba centrado en proveer y financiar los servicios públicos, para adoptar un modelo de mercado, en el que el Estado se constituye en el comprador de unos servicios educativos que han sido elegidos libremente por el propio usuario.

La adopción de este nuevo modelo ha sido definida por diversos autores como un proceso de orientación al mercado o de cuasimercados, medido en una escala que contempla dos extremos; un modelo centralizado (extremo izquierdo), donde el gobierno interviene en todos los procesos universitarios, y un modelo descentralizado

(extremo derecho), donde el establecimiento de las reglas del juego queda a cargo de la administración. De esta forma, cuando un SES se encuentra en el extremo izquierdo indica que las decisiones educativas están en manos del gobierno, y, por el contrario, cuando se encuentra en el extremo derecho indica que el mercado tiene mayor peso en la toma de decisiones, y por tanto, el SES tendrá una orientación de mercado o cuasimercados.

Actualmente, un número importante de SES se sitúan en algún punto a medio camino entre ambos extremos, lo cual responde a los cambios que las administraciones han introducido en la gestión de las instituciones, apoyando y dejando las decisiones en manos de la sociedad. Algunos de los cambios más importantes han tenido lugar en el terreno de la financiación, modificando los instrumentos y canales de distribución de los recursos públicos. Esta estrategia ha consistido en financiar la educación superior canalizando los recursos a través de la demanda, de forma que la elección final de los estudiantes determina el volumen de fondos que recibirá una institución. Ésta y otras políticas han transformado notablemente el panorama de la financiación de la educación superior, tal y como se concluye a continuación.

3. *SOBRE LOS MODELOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

Los recursos que se asignan a las instituciones de educación superior pueden ser de origen público o privado. La distinción entre ambos viene determinada por el papel que desempeña la sociedad. Así, en su condición de contribuyente, la sociedad entrega al Estado recursos a través de la recaudación de impuestos, constituyendo ésta la fuente de financiación pública. A su vez, la sociedad, en su condición de compradora, paga por unos servicios que demanda a las instituciones, constituyendo así la fuente de financiación privada.

La distribución de los recursos tanto públicos como privados a la educación superior se realiza a través de dos canales: las instituciones y los estudiantes.

Financiación de las instituciones (financiación de la oferta o financiación directa)

La tendencia predominante es que las instituciones públicas sean financiadas, fundamentalmente, con recursos públicos, mientras que las instituciones privadas deben captar recursos provenientes de la venta de servicios educativos, básicamente de los precios de matrícula, para hacer frente a sus actividades.

Nuestro trabajo se ha centrado en el estudio de las universidades públicas cuya principal fuente de financiación son las transferencias o subvenciones. Los modelos de financiación son los esquemas que se utilizan para canalizar tales recursos públicos a las universidades. A lo largo de las últimas décadas, éstos han evolucionado, adoptando diferentes formas en respuesta a la necesidad de incrementar la financiación y mejorar la calidad de la educación superior. De esta forma, los modelos de financiación han pasado de utilizar mecanismos tradicionales a otros más sofisticados que buscan promover mejoras en la asignación de los recursos públicos.

Los modelos basados en la negociación o no formales son los más antiguos. Se distinguen tres categorías, entre las que destaca el modelo incrementalista. Los recursos que se destinan a la universidad mediante este esquema no se relacionan con las actividades que ésta desempeña, lo cual se traduce en una falta de transparencia y objetividad, situación que contribuye al deterioro de la calidad de la educación superior. Estas deficiencias en el modelo incrementalista han dado lugar a mecanismos de financiación que facilitan una asignación más objetiva de los recursos públicos, incorporando incentivos dirigidos a mejorar la eficiencia y eficacia del sistema universitario. Dentro de éstos se distinguen los modelos de financiación basados en fórmulas y en contratos programa.

La financiación mediante fórmulas hace su aparición en la década de los cincuenta para paliar los efectos perversos de los modelos basados en la negociación. Inicialmente, utilizaban criterios *inputs* donde las subvenciones públicas se distribuían básicamente en función del número de estudiantes o del número de personal docente, para luego incorporar otros criterios basados en *outputs* o resultados.

Las características que hacen de las fórmulas mecanismos valiosos para mejorar la calidad del sistema son: a) la transparencia a la hora de distribuir los recursos públicos entre las instituciones, las cuales deben ser responsables del uso y administración de los fondos recibidos, y b) la posibilidad de conocer de antemano el presupuesto a recibir, permitiendo a las instituciones planificar sus actividades.

No obstante, las fórmulas, por lo general, suelen estar más relacionadas con *inputs*, los cuales atienden más a los costes de las actividades que a alcanzar los objetivos inherentes a un SES. Lo recomendable sería que las fórmulas utilizaran también *outputs* para incorporar y desarrollar actividades que contribuyan a mejorar la

calidad del sistema universitario mediante la asignación de recursos en base a objetivos específicos. Otro de los inconvenientes de los sistemas de fórmulas es su carácter retrospectivo, es decir, los recursos se asignan a las universidades en función del número de estudiantes, profesores, graduados, etc., permitiendo su aplicación a las actividades básicas como el desarrollo de la docencia y de la investigación, y no a aquellas actividades que surgen de forma ocasional, ya que no existen operaciones o expresiones matemáticas en las que basarse.

Estos inconvenientes se corrigen en parte con la aparición de la financiación mediante contratos programa en la década de los setenta. Estos esquemas son adecuados para financiar actividades puntuales o encaminadas a la consecución de objetivos específicos, ya que la entrega de los recursos está condicionada al cumplimiento de tales objetivos, debiendo, en ocasiones, cumplir con determinados requisitos para acceder a ellos, o incluso competir mediante la presentación de proyectos que son elegidos en función de su calidad.

De esta forma podemos decir que ambos modelos son complementarios ya que las fórmulas resultarían adecuadas para cubrir las necesidades básicas de las universidades (financiación condicionada) y los contratos programa para promover nuevas actividades, contribuyendo ambos esquemas a mejorar la eficiencia y eficacia del sistema educativo.

Adicionalmente, en las últimas décadas los gobiernos han venido estimulando a las instituciones en la diversificación de sus fuentes de ingresos a través de la captación de fondos privados con el fin de disponer de mayores recursos para atender de forma adecuada el crecimiento de la demanda y mejorar la calidad de la formación ofertada. La diversificación de recursos dota a las universidades públicas de mayor autonomía e independencia en su distribución, pudiendo utilizarlos en aquellas actividades que requieren de fondos para su desarrollo. No obstante, la participación de los recursos privados en la financiación de las universidades públicas en algunas regiones, como la de América Latina, suele ser reducida. Por ello, los gobiernos han de asumir un compromiso con las universidades en la asignación de recursos públicos estables para garantizar y asegurar el buen desempeño de sus actividades, siendo necesario el establecimiento de modelos de financiación adecuados que permitan alcanzar dicho objetivo.

Financiación de los estudiantes (financiación de la demanda o financiación indirecta)

Los estudiantes, al igual que las instituciones, disponen de recursos tanto públicos como privados para financiar sus estudios universitarios. Los primeros proceden fundamentalmente del Estado para cubrir los costes directos (pago de matrícula) e indirectos (manutención, alojamiento, transporte, etc.), mientras que los segundos proceden de los propios estudiantes y sus familias o del sector privado (instituciones privadas).

El Estado canaliza los recursos públicos a los estudiantes con el fin de favorecer el principio de igualdad de oportunidades y, con ello, mejorar la equidad en el sistema universitario. La financiación pública a través de los estudiantes adquiere cada vez mayor presencia en los sistemas de financiación en un contexto donde las transferencias públicas a las instituciones han tendido a disminuir. De este modo, se busca incentivar la competencia entre las instituciones para captar a esos alumnos que implican mayores recursos, promoviendo la transición desde modelos organizativos burocráticos a modelos con mayor orientación al mercado.

Los instrumentos a través de los cuales se canalizan los recursos públicos a los estudiantes son, fundamentalmente, las becas y los préstamos educativos. Otro de los mecanismos de financiación pública relativamente reciente en la región latinoamericana es el impuesto al titulado, el cual ha sido adoptado con relativo éxito por algunos países, entre los que se encuentran Argentina y Uruguay.

A continuación se resaltan las principales diferencias entre los sistemas de ayuda pública a los estudiantes más utilizados:

- a) Los sistemas de becas no contemplan la devolución de las cantidades asignadas (carácter no reembolsable), por lo que la administración asume los costes de la educación superior. Ello implica una escasa conciencia del coste real de la formación recibida por parte del estudiante.
- b) En los sistemas de préstamos educativos el estudiante comparte con la administración los costes de su formación a través de pagos que se difieren en el tiempo hasta que disponga de ingresos. Dentro de éstos encontramos los préstamos hipotecarios y los préstamos renta. En

ambos casos las amortizaciones se realizan una vez culminada la formación universitaria, aunque muestran diferencias en las condiciones establecidas; en los primeros se define una cuota fija no vinculada a los ingresos futuros del estudiante mientras que en los segundos dicha cuota se hace depender de las rentas que el estudiante ha de percibir.

- c) En el impuesto al titulado, la financiación de la educación superior se plantea como una inversión en capital humano, por lo que la administración espera obtener unos beneficios o dividendos futuros, compartiendo con el estudiante los beneficios de la formación. En este caso, se establece, en lugar de una cuota de amortización, un impuesto sobre los ingresos futuros que perciba el graduado universitario.

Los préstamos y el impuesto al titulado constituyen estrategias de recuperación de costes, en las que se establece la participación del estudiante en la financiación de la educación superior dado los altos ingresos que se espera que obtenga en el mercado de trabajo. En este sentido, las condiciones de devolución vinculada a los ingresos hacen de los préstamos renta y el impuesto al titulado instrumentos adecuados para financiar a estudiantes reticentes a contraer deudas.

La necesidad de contar con sistemas efectivos y equitativos de ayuda pública a los estudiantes recomienda el empleo simultáneo de los tres instrumentos mencionados. Así, la financiación mediante becas debería orientarse a aquellos estudiantes de escasos recursos y buenos resultados académicos, asegurando de esta forma la equidad en el sistema. Por el contrario, la financiación mediante préstamos o impuestos al titulado debería orientarse a estudiantes con una mayor holgura financiera y que cursen estudios cuyos rendimientos económicos individuales sean muy superiores a los sociales. La recuperación de costes por estas vías proveería al sistema de mayores recursos para financiar la formación de los más necesitados.

Los instrumentos más utilizados para canalizar los recursos privados a los estudiantes son, fundamentalmente, los préstamos educativos. Sin embargo, los fondos con los que cuentan los diversos sistemas suelen ser escasos e, incluso, no ofertan condiciones atractivas, generando su rechazo (aversión al riesgo). Por ello se requiere la adopción de sistemas de financiación pública que ofrezcan subsidios a los estudiantes

en cuanto a condiciones crediticias se refiere. Ello permitiría abaratar los costes de la educación, además de ofrecer otras ventajas en cuanto a plazos largos de devolución, periodos de carencia, tasas de interés reducidas, etc.

Una vez analizados los instrumentos de financiación de la educación superior podemos decir que la canalización de los recursos públicos simultáneamente por la vía de la oferta (instituciones) y de la demanda (estudiantes) contribuye a garantizar la eficiencia en el sistema universitario por dos razones. En primer lugar, si los recursos públicos se canalizaran en su totalidad a través de las instituciones, éstas velarían por imponer sus propios intereses, siendo más insensibles a las necesidades de la sociedad y de los estudiantes. En segundo lugar, si se canalizaran a través de los estudiantes, una disminución en la matrícula universitaria podría provocar que las instituciones redujesen su calidad, al verse presionadas por los estudiantes en cuanto a las condiciones de la enseñanza ofertada. Ello permite concluir que una combinación de ambos sistemas de financiación contribuye a mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de la educación superior.

4. SOBRE LOS VÍNCULOS ENTRE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS SES

Los modelos de financiación de la educación superior se relacionan con los modelos de organización. De esta forma, factores tales como el origen de los recursos, los canales de distribución y los instrumentos utilizados para hacer llegar los fondos a las instituciones pueden determinar el modelo de organización de un SES.

Cuando la financiación de las instituciones es fundamentalmente privada (sociedad como compradora), predominan los modelos descentralizados o más próximos al mercado, mientras que cuando la financiación es fundamentalmente pública (sociedad como contribuyente), el modelo de organización del SES se determina a partir de los canales de distribución y los mecanismos de financiación:

- *Los canales de distribución.* Cuando la mayoría de los fondos públicos se distribuye a través de los estudiantes, el modelo organizativo se aproxima a un modelo de cuasimercados, donde la decisión de los estudiantes introduce la competencia entre las instituciones. Por su parte, cuando los fondos públicos se canalizan directamente a las instituciones, resulta

difícil determinar el modelo organizativo de un SES, siendo necesario conocer los mecanismos de financiación utilizados.

- *Los mecanismos de financiación.* Si los fondos públicos se distribuyen a las instituciones a través de fórmulas o contratos programa, el modelo organizativo se aproxima de nuevo a un modelo de cuasimercados, mientras que si se distribuyen a través de un sistema incrementalista, el modelo organizativo se aproxima a un modelo centralizado.

Por tanto, el posicionamiento de un SES en uno u otro extremo organizativo viene determinado por la forma como se distribuyen sus recursos. El modelo de cuasimercados resulta adecuado para mejorar los estándares de calidad de la educación superior al promover la libre elección de los estudiantes y la competencia entre las instituciones, por lo que la adopción de estos modelos de organización puede contribuir a incrementar la eficiencia y eficacia en los SES. Este objetivo puede alcanzarse por dos vías; primero, canalizando los recursos públicos a través de los estudiantes para que incorporen en la financiación criterios de mercado, y segundo, destinando directamente esos recursos públicos a las instituciones a través de sistemas de fórmulas y contratos programa.

Los países de América Latina han introducido recientemente reformas financieras que promueven la aplicación de los sistemas de financiación mediante fórmulas y contratos programa. En este sentido, podríamos decir que los SES latinoamericanos están desplazándose, aunque lentamente, desde el extremo de modelos organizativos centralizados hacia esquemas más orientados hacia el mercado.

5. SOBRE LAS ETAPAS Y REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

La segunda mitad del siglo XX fue el periodo de mayor crecimiento de la educación superior en América Latina. El modelo universitario imperante desde la Reforma de Córdoba de 1918 se caracterizaba por ofrecer una educación pública y gratuita, donde las universidades públicas tenían el monopolio de la formación superior. Este modelo propicia el crecimiento de la matrícula en la década de los sesenta y setenta, favoreciendo el acceso de nuevas clases sociales que anteriormente no podían aspirar a realizar estudios universitarios.

A finales de la década de los setenta, el presupuesto público de la educación superior se ve drásticamente reducido, afectando la capacidad de las instituciones

públicas para atender el crecimiento de la demanda, lo que genera el establecimiento de restricciones en el acceso. A partir de ese momento, la crisis económica de la década de los ochenta afecta a toda la región, modificando sustancialmente el desarrollo de los SES e incorporando reformas tanto institucionales como financieras para adaptarlos a los cambios de la sociedad y responder a las necesidades de los potenciales usuarios de la educación superior.

Reformas institucionales

La reducción del presupuesto público provoca que los gobiernos fomenten la creación de instituciones privadas con el fin de, por un lado, ampliar la oferta educativa para satisfacer la demanda no cubierta por la educación pública y, por otro, trasladar parte de su responsabilidad en la financiación de las universidades a los usuarios de sus servicios. Sin embargo, la expansión de las instituciones se realiza sin apenas control regulatorio, dando lugar a la aparición de centros de educación superior que desempeñan sus funciones con bajos niveles de calidad.

Si bien la diversificación institucional permitió incrementar la matrícula, generó un nuevo problema de inequidad debido a la fuerte diferenciación en los niveles de calidad entre las instituciones que contribuyó a una “devaluación” de los títulos entregados. La formación en algunas universidades privadas carece de los niveles de calidad deseados, siendo las universidades de absorción de demanda, creadas más recientemente, las que reflejan los peores niveles, ya que tienen una orientación fundamentalmente comercial. Además, las condiciones en las que operan suelen ser precarias, en cuanto a infraestructuras y equipamiento, con una oferta limitada a las titulaciones y los programas que suponen menores costes de producción.

El deterioro en la calidad de la educación superior propicia la creación de mecanismos de aseguramiento de la calidad, a partir de la década de los noventa, para regular el funcionamiento de las instituciones y resolver las deficiencias del sistema en cuanto a organización y administración. Con el surgimiento de estos mecanismos se pretende definir el nuevo papel del Estado como evaluador del sistema. Mediante estos procesos la rendición de cuentas se convierte en una medida para informar a la sociedad acerca de los niveles de calidad de la enseñanza e, indirectamente, de cómo se invierten sus recursos, posibilitando la competencia entre las instituciones.

Los procesos de evaluación consideran tres procedimientos que son comunes a la mayoría de los SES de la región que han implantado estos mecanismos: a) la autoevaluación, realizada por la propia institución, b) la evaluación externa, realizadas por especialistas externos (pares académicos) a las instituciones, y c) la evaluación final, la cual dicta el diagnóstico sobre la calidad de la institución a partir de la información que proporciona la autoevaluación y la evaluación externa.

Las políticas públicas en esta materia son aún muy reducidas en algunos países, siendo necesario el impulso de las mismas para asegurar unos niveles de calidad deseados. Hasta el momento, se han realizado importantes esfuerzos dirigidos a proporcionar a los estudiantes información sobre las condiciones de la enseñanza superior, lo cual repercute positivamente sobre la eficiencia en los SES, ya que las instituciones deberán competir entre ellas con una oferta de calidad si esperan atraer al mayor número de estudiantes.

Reformas financieras

La crisis económica de la década de los ochenta fue el detonante de la incapacidad financiera del modelo universitario, ya que el crecimiento de la matrícula no contó con los fondos públicos suficientes para mantener el nivel de cobertura, incrementando las inequidades en el acceso a la educación superior. La prioridad dada a la educación primaria y secundaria en detrimento de la educación superior, insta a los gobiernos a adoptar medidas que contribuyan a resolver los problemas de financiación del sistema. Estos cambios consistieron en la reestructuración de la financiación de la educación superior, fundamentalmente en tres aspectos:

1) Diversificación de las fuentes de financiación

Los gobiernos promueven en las instituciones la generación de recursos adicionales para cubrir los costes de la educación. De esta forma las instituciones pasan a disponer de fondos públicos provistos por el Estado y de fondos privados que dependen de su capacidad en la venta de bienes y servicios educativos y de investigación. No obstante, en la mayoría de los SES latinoamericanos los fondos privados representan un peso poco significativo en sus fuentes de ingresos, mostrando una permanente dependencia estatal. Pocos son los países de la región, entre ellos Chile y República Dominicana, donde los fondos privados alcanzan a superar a los públicos.

Mediante la generación de recursos propios las universidades se hacen copartícipes de la financiación de la educación superior. La principal fuente de financiación privada es el cobro de matrícula a los estudiantes, que se adopta como medida de recuperación de costes en unos pocos países de la región a principios de los ochenta. La introducción de los precios de matrícula es considerada un tema de permanente discusión, ya que unos apoyan esta medida basándose en los beneficios individuales que conlleva la educación superior, y otros la rechazan, considerándola una violación de los derechos de los ciudadanos en el acceso a la educación.

El cobro de matrícula tiene aún poca presencia en los países de la región. Además, en aquellos donde se ha implantado, a excepción de algunos como Chile, las cuotas establecidas suelen ser muy pequeñas e, incluso, simbólicas.

En cualquier caso, los SES que deseen impulsar el cobro de matrícula como fuente de financiación deben complementar esta medida con ayudas financieras a los estudiantes (becas, créditos y otras ayudas) para dotar al sistema de equidad en el acceso a la educación superior. En este sentido, el esfuerzo de los países de la región por asignar mayores recursos a programas de becas y créditos educativos ha sido considerablemente bajo, ya que los recursos públicos se canalizan casi en su totalidad a través de las IES.

Adicionalmente a los precios de matrícula, las instituciones han buscado incrementar los fondos privados a través de otras fuentes de financiación más orientadas hacia el mercado, como las asesorías, contratos de investigación, etc., para disponer de mayores recursos que les permita hacer frente a sus actividades.

En definitiva, la diversificación de los recursos privados de la educación superior aún se encuentra en fase de expansión dada su corta trayectoria, aunque se espera que, a corto plazo, la mayoría de los países aumenten sus recursos por esta vía con el fin de mejorar la calidad de la educación superior.

2) Cambios en los modelos de financiación

Hasta la década de los noventa, el modelo de financiación utilizado en la práctica totalidad de los SES de América Latina para asignar los recursos públicos a la educación superior era el incrementalista, el cual se basaba en el incremento anual de presupuestos anteriores a partir, fundamentalmente, de variables inputs como el número de estudiantes, profesores o programas académicos. En general, este modelo ha

contribuido al deterioro de los SES, dadas las deficiencias que presenta como son la aplicación de criterios poco objetivos y transparentes o la ausencia de un vínculo entre los recursos entregados y las actividades educativas, siendo necesario el empleo de otros esquemas de financiación que aseguren la calidad del sistema universitario. Por todo ello, algunos países latinoamericanos, al igual que hicieron décadas atrás la mayoría de los pertenecientes a la OCDE, incorporan esquemas de financiación que buscan primar los criterios de eficiencia, eficacia y equidad. De este modo, incorporan los sistemas de fórmulas y contratos programa para asignar y redistribuir los recursos públicos a las universidades.

Actualmente, los tres modelos de financiación comparten el mismo escenario, si bien el modelo incrementalista sigue predominando en la mayoría de los países de la región. Por ello es necesario un mayor esfuerzo por parte de los gobiernos en la incorporación de las fórmulas y contratos programa en sus sistemas de financiación para garantizar una mejor asignación de los recursos públicos entre las universidades. Estos esquemas permitirán responder de forma más adecuada a las necesidades de las instituciones a la vez que les exigirán mayores responsabilidades en la utilización de los recursos entregados mediante la rendición de cuentas a la administración y a la sociedad.

3) Cambios en los canales de distribución

Otro de los cambios que se está promoviendo en los países de la región es la posibilidad de financiar la educación superior canalizando los recursos a través de los estudiantes en vez de subsidiar directamente a las instituciones. Esta medida introduce la competencia a nivel de estudiantes e instituciones, permitiendo incrementar el rendimiento académico de los primeros y la calidad de las segundas. En esta estrategia, la elección de los estudiantes adquiere mayor relevancia en la asignación de recursos públicos a las universidades, ya que el gobierno deja la decisión en manos de los usuarios (mercado) asignándoles directamente los recursos para que elijan la institución.

6. *SOBRE LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES DE AMÉRICA LATINA*

Los diversos procesos que atravesaron los SES latinoamericanos en la última década permiten detectar pautas comunes en su evolución. No obstante, las circunstancias particulares de cada país también ponen de manifiesto la existencia de diferencias significativas. Estas desigualdades y semejanzas han permitido la

clasificación de los SES de la región por parte de algunos autores como Brunner (1994) y García (2002a), quienes toman en consideración criterios como el tamaño de la matrícula, el número y tipo de instituciones o la tasa bruta de escolarización, siendo la variable matrícula determinante en tales clasificaciones.

Siguiendo la experiencia de estos autores, establecimos una nueva clasificación de los SES latinoamericanos en función de una serie de variables cuantitativas que giraban en torno a cuatro aspectos fundamentales en un sistema universitario: la demanda, la oferta, la financiación y el entorno, variables referidas en su mayoría al periodo 2002 - 03. Como primer paso seleccionamos un método estadístico que nos permitiese alcanzar este objetivo. Así, se empleó un “análisis cluster o de conglomerados” con el fin de realizar una agrupación de los SES sobre la base de sus similitudes. De los diferentes métodos de aglomeración que proporcionaba el análisis cluster se optó por el método Ward, ya que suele formar cluster más compactos y de similar tamaño y minimiza la pérdida de información en el proceso de formación de los conglomerados.

De la aplicación del análisis cluster obtuvimos cinco grupos o conglomerados, permitiendo extraer las siguientes conclusiones:

1) Los SES de *gran tamaño* están conformados por los países que cuentan con una elevada matrícula que supera, como media, los 2,6 millones de estudiantes (Argentina, Brasil y México). Para atender a dicha demanda los gobiernos de los respectivos países asignan, en término medio, un 18% del gasto público educativo a educación superior. Estos países cuentan con 9.675 US \$ de PIB per cápita medio, el más alto de los grupos resultantes, lo que permite que el gasto por estudiante supere la media regional. Estos resultados inciden favorablemente en la disponibilidad de recursos humanos, siendo la relación alumno / docente, colocándose incluso por debajo de la media regional y la OCDE (13,4 alumnos por docente frente a 14,6 y 15,4, respectivamente).

2) Entre los SES con *escasa capacidad financiera y elevada prioridad pública* se encuentran Bolivia y Nicaragua. Estos países destinan un 32% del gasto público educativo a la educación superior. Si bien en términos relativos este gasto es elevado, en términos absolutos no resulta adecuado tratándose de países que, junto con Honduras, son los más pobres de la región. Esto se traduce en un gasto por estudiante muy inferior

a la media regional. Tales resultados afectan además al volumen de recursos humanos asignándose a cada profesor un total de 17 alumnos, ratio elevada para atender de forma eficiente las necesidades de los estudiantes.

3) Los SES que se caracterizan por un *alto grado de privatización* son los de Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú, con una matrícula que no llega a alcanzar, como media, los 500 mil estudiantes. Estos SES destinan a la educación una proporción muy reducida del gasto público educativo debido a que más del 50% de los estudiantes se encuentra matriculado en las instituciones privadas, las cuales no suelen beneficiarse, salvo unas pocas excepciones, de la financiación pública.

4) Costa Rica y República Dominicana conforman SES *masificados y de pequeño tamaño*, con una matrícula que no supera, como media, los 182 mil estudiantes, la segunda más baja de los grupos, al igual que la proporción del gasto público educativo asignado a este nivel (16%), redundando en una menor provisión de recursos humanos para atender dicha demanda. La relación es de 23 alumnos por profesor, considerablemente superior si se compara con la media regional. A pesar de contar con una capacidad financiera superior a la media regional, este reducido gasto podría responder a la prioridad que otorgan los gobiernos de los respectivos países a los niveles básicos en detrimento de la educación superior.

5) Por último, los países con SES *poco masificado y de pequeño tamaño* son Cuba, Panamá y Uruguay, cuya matrícula no supera, como media, los 200 mil estudiantes. Estos países destinan a la educación superior un 21% del gasto público educativo. Si evaluamos el gasto en educación superior en términos de PIB per cápita podemos afirmar que los tres países realizan un menor esfuerzo financiero, lo que conlleva unos peores resultados al asignar un gasto por estudiante inferior a la media regional. Este resultado, al parecer, no afecta la dotación de recursos humanos (ratio de 9 estudiantes por profesor).

A partir de estos resultados se establecieron las principales similitudes y diferencias con respecto a la categorización de los SES aportada por Brunner (1994) y García (2002a):

- Nuestra clasificación difiere en cuanto al número de conglomerados ya que se han obtenido cinco grupos, mientras que Brunner y García obtuvieron seis y cuatro grupos, respectivamente. El tamaño de la

matrícula sigue siendo la variable discriminante con mayor peso a la hora de clasificar los SES, lo que se puede apreciar al observar que los clusters situados en los extremos vienen determinados por esta variable.

- En las tres clasificaciones se observa que la composición del GRUPO 1 contempla los SES de gran tamaño a partir de la variable matrícula, entre ellos México, Argentina y Brasil, mientras que en el resto de los clusters se encuentran pequeñas diferencias que se explican por las variables de financiación: prioridad financiera pública de la educación superior (medida por el porcentaje de gasto público educativo destinado a este nivel) y capacidad financiera del país (medido por el PIB per cápita).
- La capacidad financiera de los países y la prioridad que los gobiernos otorgan a la educación superior frente a otros niveles también tienen una capacidad discriminante importante, ya que diferencia a dos clusters: GRUPO 3, sistemas con un alto grado de privatización, y GRUPO 2, sistemas con escasa capacidad financiera y elevada prioridad de la educación superior.

A partir de la clasificación obtenida del análisis cluster se seleccionó un SES de cada grupo para analizar sus modelos de financiación con el objetivo de comprobar la existencia de diferencias entre ellos y si tales diferencias podrían explicar o vendrían explicadas por la pertenencia a clusters distintos. De esta forma, se estudian los SES de México, Chile, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, cuya selección se justifica a partir de las condiciones particulares de cada país.

7. SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Las reformas, tanto institucionales como financieras, han sido comunes en los cinco SES objeto de estudio (México, Chile, Bolivia, Costa Rica y Uruguay) y coinciden con las expuestas previamente. La principal diferencia radica en el momento de su puesta en marcha. Normalmente, los países pioneros en aplicar estas reformas han sido Chile y México.

Al igual que el resto de países latinoamericanos, hasta la década de los noventa los SES analizados venían asignando los recursos públicos mediante un sistema incrementalista. Como ya se vio, el carácter de negociación hace de éste un sistema poco eficiente y eficaz para mejorar las condiciones de funcionamiento de las

instituciones. Ello ha dado lugar recientemente a la aplicación de nuevos mecanismos de financiación (modelos basados en fórmulas y en contratos programa) de forma complementaria.

No obstante, en los cinco SES la financiación basada en la negociación determina el *grosso* de los fondos públicos que reciben las instituciones. Así, en Méjico, Bolivia, Costa Rica y Uruguay la financiación incrementalista representa el 90% de los recursos públicos asignados, mientras que en Chile representa el 80%.

Esta información permite deducir que, a diferencia de los países de la OCDE donde el mecanismo incrementalista ha ido perdiendo importancia a medida que se introduce la financiación mediante fórmulas y contratos programa, en América Latina, y salvo pocas excepciones, la financiación incrementalista sigue desempeñando un papel protagonista, mientras que el resto de esquemas, más orientados al mercado, ocupan un lugar marginal. Chile, en cambio, ha realizado importantes esfuerzos en la implantación de los sistemas de fórmulas y contratos programa, ya que asignan un 20% de los recursos públicos, porcentaje considerablemente elevado si se compara con el 10% de los demás países del estudio.

Otra de las estrategias adoptadas para aumentar la financiación de las instituciones es la diversificación de las fuentes de financiación privada. Podemos decir a este respecto que no se detectan diferencias en los cinco países analizados, ya que la mayoría de estos recursos proceden de los precios de la matrícula. Chile es el primer país en introducir esta política, lo cual explica el peso de la financiación privada de las universidades tradicionales. En los demás países éstos suponen cantidades muy reducidas e, incluso, en el SES uruguayo no se ha aplicado esta política.

La importancia de aumentar la financiación privada es imprescindible para dotar a los SES de recursos adicionales que otorguen a las instituciones mayor independencia y libertad en su asignación. Ello implica promover otras fuentes de financiación más vinculadas con los sectores productivos como las asesorías, consultorías, contratos de investigación, etc. En los cinco países analizados, la financiación privada constituye una fuente de recursos complementaria, que no afecta la asignación pública, necesaria para mantener niveles adecuados de calidad.

En cuanto a la financiación de la demanda, los estudiantes de los cinco países disponen de recursos públicos y privados para cubrir fundamentalmente una parte o la

totalidad de los costes de matrícula, y en menor medida los costes indirectos. Los instrumentos de financiación más utilizados para canalizar dichos recursos son las becas, los préstamos o el impuesto al titulado.

La información disponible permite extraer algunas características fundamentales de los diversos instrumentos según diversos criterios a seguir:

- a) *Origen de los recursos.* Cuando los recursos son públicos, las becas parecen ser los instrumentos más comunes justificados desde el punto de vista de la equidad, mientras que cuando los recursos son privados, los préstamos educativos resultan ser los más utilizados.
- b) *Condiciones crediticias.* Los préstamos con fondos privados pueden estar subvencionados por los organismos que los conceden o adoptar características de préstamos comerciales (tipos de interés elevados, presentación de garantías, etc.). Los préstamos que se conceden con fondos públicos cuentan con una subvención estatal o beca oculta con la cual se pretende beneficiar a los estudiantes facilitando su concesión.
- c) *Sistemas de amortización.* Los préstamos subvencionados pueden adoptar dos formas en función de las cuotas de devolución: préstamos hipotecarios cuando la cuota se calcula sobre el saldo de la deuda, o préstamos renta cuando ésta depende de los ingresos futuros. Los primeros son más comunes en los préstamos privados y los segundos en los préstamos públicos.

Un instrumento muy similar en su operativa a los préstamos renta es el impuesto al titulado creado recientemente en Uruguay. Pocos son los países de la región que lo han adoptado en sus sistemas de financiación de la educación superior. Ambos establecen una cuota anual que depende de los ingresos futuros del estudiante. Sin embargo, también se detectan algunas diferencias: en el impuesto al titulado no se conoce a priori el monto de la deuda y se establece un plazo de 25 años mientras dure la vida laboral, y en los préstamos renta se conoce el monto de la deuda pero no el plazo de su devolución. En este sentido, parece lógico que los países se inclinen por la utilización de los préstamos renta al proporcionar a los estudiantes el monto adeudado.

8. SOBRE LA CATEGORIZACIÓN DE LOS SES Y LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Una vez analizados en profundidad los modelos de financiación de los países seleccionados, procedimos a contrastar si éstos determinaban o venían determinados por la pertenencia de los SES a un determinado cluster. Dadas las similitudes existentes en todos los modelos de financiación, a excepción de Chile, podemos concluir que no hayamos una evidencia clara de tal relación. Ello se debe a que las variables utilizadas en la clasificación tienen un marcado carácter macro. Así, la variable “*gasto público educativo destinado a la educación superior*” no mantiene una relación directa con los modelos de financiación, ya que los gobiernos de los respectivos países establecen el gasto público que han de destinar a la educación superior y, posteriormente, acuerdan con las universidades el modelo a través del cual se realizará su distribución.

El volumen de recursos públicos que se destina a la educación superior vendrá condicionado por:

- 1) *La capacidad financiera de cada país medida por su PIB per cápita.* Los gobiernos asignan un porcentaje de su riqueza a la financiación de la educación superior. No obstante, al considerar las condiciones particulares de cada país, este porcentaje puede resultar insuficiente para mejorar el funcionamiento de las instituciones. Recordemos el caso de Bolivia que cuenta con un PIB per cápita muy reducido colocándose entre los países más pobres de la región.
- 2) *Los rendimientos sociales.* La prioridad que los gobiernos otorgan a la financiación de la educación aparece justificada por los beneficios sociales que genera. Por tanto, los gobiernos deben financiar la educación con recursos públicos en función del volumen de los rendimientos o externalidades generados en cada uno de los niveles educativos para contribuir al desarrollo y crecimiento económico de los países.
- 3) *La prioridad que otorgan los gobiernos a la educación superior.* La inversión en la educación superior es muy reducida, debido a la prioridad que los gobiernos latinoamericanos otorgan al desarrollo de los niveles inferiores.

Los países analizados, sin excepciones, han destinado menos del 25% del presupuesto educativo a la educación superior. Este reducido porcentaje constituye un obstáculo a la mejora de la calidad de la educación superior, ya que los recursos que reciben las instituciones estarán limitados por las anteriores condiciones. Dado que el

importe de la financiación que recibe la educación superior viene limitada por todas las restricciones anteriores (variables macro) una forma de combatir los problemas de eficiencia y calidad de los SES latinoamericanos es actuar sobre los modelos de financiación (variables micro).

Puesto que a menudo no es posible contar con mayores recursos para financiar la educación superior hay que distribuir mejor los fondos existentes. En este sentido, el modelo incrementalista, predominante en los cinco países analizados, no es el mecanismo más adecuado para mejorar la eficacia y eficiencia de los SES, siendo necesario extender el uso de modelos basados en fórmulas y contratos programa, por lo que se espera que en los próximos años los gobiernos incrementen los recursos públicos asignados mediante estos esquemas a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones, y con ello, asegurar la calidad de sus SES.

En definitiva, a lo largo de este capítulo hemos presentado no sólo las principales conclusiones que se derivan de este trabajo, sino también algunas recomendaciones de cara a mejorar la gestión financiera de los SES latinoamericanos. A modo de síntesis, podríamos decir que esas medidas giran en torno a dos grandes ejes: la eficiencia y la equidad.

En relación a la eficiencia

- 1) Garantizar recursos públicos estables para mejorar las condiciones de funcionamiento y desarrollo de las actividades educativas, tanto de docencia como de investigación y extensión de la cultura (financiación incondicionada).
- 2) Incentivar el crecimiento de la financiación pública mediante los sistemas de fórmulas y contratos programa con el fin de incorporar en la asignación de los recursos parámetros de eficiencia y eficacia (financiación condicionada).
- 3) Promover la inversión privada a fin de proveer al sistema de mayores recursos que aseguren en buen funcionamiento de las actividades tanto de docencia, investigación y extensión de la cultura.
- 4) Reforzar los niveles de calidad mediante políticas educativas que contribuyan a disminuir las heterogeneidades de los SES en cuanto a

cobertura, innovación educativa y adecuación a los avances y cambios en la sociedad. Dichas transformaciones deberán girar en torno a la flexibilidad curricular, la actualización permanente de los programas educativos, la adaptación de las titulaciones a las necesidades emergentes de la sociedad, etc.

En relación a la equidad

- 1) Preservar el carácter de bien público de la educación superior de forma que garantice el acceso de los estudiantes a través de amplios sistemas de becas, créditos educativos o bajos costes de matrícula, entre otros, pudiendo elegir libremente entre las instituciones que ofrecen una formación de alta calidad.
- 2) Establecer políticas económicas encaminadas a disminuir las desigualdades en la distribución del ingreso, de tal forma que los sectores sociales menos beneficiados cuenten con los recursos suficientes para afrontar los costes de la educación. Diversos estudios recomiendan el cobro de matrícula a los estudiantes económicamente favorecidos, cuyos recursos permitan financiar la formación universitaria de los más pobres.

En el transcurso de esta investigación nos encontramos con algunas limitaciones. En general, estas limitaciones se derivan de la falta de información homogénea referida a la educación superior en América Latina y el Caribe. Si bien existen determinados organismos internacionales que se ocupan de este tópico, cuando se pretende realizar un análisis que aplique técnicas cuantitativas, a menudo es necesario utilizar varias fuentes de información para construir una base de datos completa y referida a un mismo periodo.

Este inconveniente nos ha llevado en el análisis cluster a dejar fuera de nuestra categorización a algunos SES de la región por carecer de datos suficientes. Asimismo, el carácter poco desagregado de la información ha provocado que el análisis cuantitativo se centre en los SES, en lugar de en los sistemas estrictamente universitarios.

Por su parte, la información cualitativa disponible también presenta ciertas limitaciones, lo que ha dificultado el análisis de casos llevado a cabo en el quinto capítulo. Así, escasean los trabajos que analicen los modelos de financiación, ya que la mayoría de las investigaciones existentes se centra en las reformas institucionales que han atravesado los distintos SES. Para paliar este inconveniente, ha sido necesario

buscar en las fuentes de los correspondientes Ministerios de Educación y analizar en profundidad las leyes y normas al respecto, con el objeto de poder comprender y esquematizar las características básicas de los modelos de financiación actualmente vigentes en los países analizados. Este problema se agudiza cuando se trata de buscar información referente a los sistemas de ayuda pública a los estudiantes.

Para finalizar, nos planteamos como futuras líneas de investigación las siguientes:

- 1) Resultaría interesante seleccionar la totalidad de los SES que fueron catalogados como *SES con un alto grado de privatización* y analizar sus modelos de financiación en sentido estricto. Quizás en este caso, podríamos encontrar una relación entre los esquemas de asignación de recursos empleados y la pertenencia al cluster correspondiente.
- 2) Sería conveniente realizar un análisis de los esquemas de ayuda financiera a los estudiantes, ya que entendemos que las características de estos mecanismos determinan en gran medida su capacidad de reducir las desigualdades. A modo de ejemplo, podría contrastarse si en aquellos países que se aplican préstamos renta, la tasa de cobertura de este instrumento es superior a aquellos en donde los préstamos tienen establecido un periodo de amortización fijo. En este sentido, un instrumento que abre grandes expectativas dentro de la financiación de la educación superior es la aplicación del impuesto al titulado.
- 3) Un tercer aspecto sería analizar los SES que han implementado precios de matrícula relativamente importantes para comprobar si al mismo tiempo han establecido esquemas de ayuda a los estudiantes y si de esta forma son capaces de evitar problemas de equidad en el acceso y la realización de cursos de educación superior.
- 4) Hasta ahora, los sistemas de aseguramiento de la calidad apenas se han vinculado con la financiación de las instituciones. No obstante, en los países de la OCDE cada vez existe una relación más directa entre los resultados de las evaluaciones y la financiación de las instituciones. Podría ser interesante analizar si esta tendencia se va a producir también en los países latinoamericanos.

La reflexión sobre la financiación de la educación superior constituye, sin lugar a dudas, una de las grandes prioridades de los gobiernos, agentes educativos y sociedad en general. El reclamo compartido es que las instituciones cuenten con los medios económicos, humanos y materiales suficientes y con las condiciones internas necesarias para que puedan alcanzar niveles de excelencia en las actividades que realizan, desempeño que contribuirá al crecimiento económico, social e individual de los países latinoamericanos. Sólo así, los países de la región serán capaces de enfrentarse a los nuevos retos que se avecinan.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABOITES, H. (2003): “Actores y políticas en la educación superior mexicana: Las contradicciones del pacto de modernización empresarial”, en: MOLLIS, M. (coord.), *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?*, CLACSO, pp. 59-86.
- ACOSTA, A. (2002): “Políticas de educación superior en México: Un diálogo y sus perspectivas”, *Documento de la Mesa Redonda sobre Políticas de la Educación Superior*, AIHEPS, SEP - SESIC, pp. 1-28.
- ACOSTA, A. (2005): “La educación superior privada en México”, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, julio, pp. 4-34. En www.iesalc.unesco.org.ve
- AEDO, C. (2004): “Financiamiento de la educación superior en Chile: Evaluación y recomendaciones de política”, *Revista Chilena de Administración Pública*, Estado, Gobierno y Gestión Pública, pp. 138-139.
- AGUILAR, H., ARREDONDO, M., MENDOZA, J. Y SANTOYO, R. (1988): “Universidad y Crisis”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXVI (1), n°. 65, enero - marzo, ANUIES, Méjico, pp. 1-14. En www.anuies.mx
- ALARCÓN, FCO. Y LUNA, J. G. (2003): “La evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica”, en: IESALC / UNESCO, *La evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, pp. 57-82. En www.iesalc.unesco.org.ve
- ALARCÓN, FCO. Y LUNA, J. G. (2003): “Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica”, *Secretaría Permanente del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)*, IESALC / UNESCO, mayo, Guatemala, pp. 2-33. En www.iesalc.unesco.org.ve
- ALBRETCH, D. Y ZIDERMAN, A. (1992a): “Student loans and their alternatives: improving the performance of deferred payments programmes”, *Higher Education*, v. 23, n°. 4, pp. 357-374.
- ALBRETCH, D. Y ZIDERMAN, A. (1992b): *Funding Mechanisms for Higher Education*, Discussion Papers, World Bank, Washington, D. C.

- ALBRETCH Y ZIDERMAN (1995): *Financing universities in developing countries*, The Stanford Series on Education & Public Policy, 16, Washington, D. C.
- ALVARADO, M. (2005): “Experiencias de evaluación y acreditación de carreras en Costa Rica”, *Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior* (SINAES), San José, pp. 1-10.
- ÁLVAREZ, G. (1997): “Sistema educativo nacional de México”, *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI*, Secretaría de Educación Pública, Madrid. En www.campus-oei.org
- ANGRIST, J. D. Y LAVY, V. (1996): “The effect of teen childbearing and single parenthood on childhood disabilities and progress in school”, *NBER Working Paper*, nº 5807, october, pp. 3-15.
- ANUIES (2000): “La Educación Superior en el Siglo XXI: Líneas estratégicas de desarrollo”, *Documentos Estratégicos*, Méjico. En www.anuies.mx
- ANUIES (2002): *Anuario Estadístico 2002: Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos. Resúmenes y Series Históricas*, Dirección de Estadística, Méjico. En www.anuies.mx
- ANUIES (2003): *Anuario Estadístico 2003: Población Escolar de Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, Dirección de Estadística, Méjico. En www.anuies.mx
- APONTE, E. (2004): “La comercialización, internacionalización y surgimiento de la industria de la educación superior en los Estados Unidos y Puerto Rico: Transnacionalización hacia la periferia”, en: Seminario Regional, *La Educación Transnacional: Nuevos retos en un mundo global*, IESALC / UNESCO, Caracas, pp. 15-21.
- ARAYA, C. (2003): “Crecimiento, democratización y diversificación de la educación superior en Costa Rica (1970 - 1994)”, en: SALAZAR, J. M. (ed.), *Historia de la Educación Costarricense*, Editorial Universidad Estatal a Distancia - EUNED, San José, pp. 365-403.
- ARÉCHIGA, H. (2003): “Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México”, en: UNESCO / IESALC, *La*

evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe, pp. 173-183.

ARROW, K. (1973): "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, n°. 2, pp. 193-216.

ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (2002): *Dirección de Estadística e Informática 2002*, Perú.

BAENA, M. D. (1999): "El papel de la educación superior en el crecimiento y desarrollo de los países iberoamericanos", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n°. 45 (39), Scripta Nova, agosto, Universidad de Barcelona, pp. 1-17.

BAILEY, TH. Y EICHER, TH. (1994): "Educación, cambio tecnológico y crecimiento económico", *Revista Interamericana de Desarrollo*, v. III, n°. 119, pp. 1-13. En www.iacd.oas.org

BALAN, J. Y GARCÍA, A. M. (1997): "El sector privado de la educación superior", en: KENT, R. (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, v. 2, Méjico, pp. 9-88.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998): *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, D. C.

BANCO MUNDIAL (1995): *La enseñanza superior: Lecciones derivadas de la experiencia*, 1ª ed., El Desarrollo en la Práctica, Washington, D. C.

BANCO MUNDIAL (2000): *Educación superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas*, Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad, Washington, D. C., pp. 2-61. En www.worldbank.org

BANCO MUNDIAL (2003): *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos desafíos para la Educación Terciaria*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D. C. En www.worldbank.org

BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): "Gestión del Gasto Público para lograr Sostenibilidad Fiscal y Servicios Públicos Eficientes y Equitativos", *Revisión del Gasto Público*, pp. 143-153. En www.bancomundial.org.bo

- BAQUERO, A. (2005): “Política de incentivos sobre el profesorado universitario. Situación actual y propuesta de mejora”, *Presupuesto y Gasto Público*, n°. 41, pp. 93-101.
- BAQUERO, A. (2006): “La nueva financiación del sistema universitario de Galicia: Algunas consideraciones”, *Revista de Estudios Regionales*, n°. 76, pp. 51-69.
- BARQUERO, J., CALVO, E., ORTIZ, M., QUESADA, I., VALVERDE, C. Y WACHONG, V. (2006): *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y tendencias en el contexto nacional e internacional*, 1ª ed., Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- BARR, N. (1996): “Medios de financiación alternativos para la educación superior”, en: OROVAL, E., *Economía de la Educación*, Editorial Ariel, 1ª ed., Barcelona, pp. 243- 255.
- BARR, N. (2005): “Financiar la educación superior”, *Finanzas & Desarrollo*, junio, pp. 34-37.
- BARSKY, O., DOMÍNGUEZ, R. Y POUSADELA, I. (2000): “La Educación Superior en América Latina: Entre el aislamiento insostenible y la apertura obligada, en: Seminario: *Opciones estratégicas para la reforma académica y la movilidad en América Latina*, Columbus - Aula - CRE, agosto, Florianópolis, pp. 1-20.
- BECKER, G. S. (1964): *Human Capital*, Columbia University Press.
- BECKER, G. S. (1975): *Human Capital*, 2ª ed., National Bureau of Economic Research, New York.
- BERNASCONI, A. Y ROJAS, F. (2003a): “Principales innovaciones en la educación superior chilena: 1987-2002”, Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC / UNESCO, marzo, Santiago de Chile, pp. 14-31. En www.iesalc.unesco.org.ve
- BERNASCONI, A. Y ROJAS, F. (2003b): “Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980 - 2003”, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, agosto, pp. 18-31, 80-109. En www.iesalc.unesco.org.ve
- BERRY, A. (2003): “Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n°. 79, abril, pp. 105-106.

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2005): “Indicadores de calidad de la educación superior en Chile”, *Dpto. de Estudios, Extensión y Publicaciones*, Año XV, N°. 307, Santiago de Chile, pp. 4-12.
- BID (1997): *La educación superior en América Latina y el Caribe*, Documento de Estrategia, diciembre, Washington, D. C.
- BLAUG, M. (1993): “La economía en la educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXII (3), n°. 88, octubre - diciembre, ANUIES, Méjico. En www.anuies.mx
- BLOOM, D. Y SEVILLA, J. (2003): “Difficulties in justifying general public for higher education in developing countries”, *International Higher Education*, n°. 32, Summer, pp. 1-3. En www.bc.edu/bc_org
- BLANCO, J. (2002): “UNAM: El problema del financiamiento”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXXI (3), n°. 123, julio - setiembre, ANUIES, Méjico, pp. 1-9.
- BLAUG, M. Y MORENO, J. L. (1984): *Financiación de la educación superior en Europa y España*, 1ª ed., Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- BOUR, E. A. (1998): “Desregulación y Políticas Activas en Educación Superior”, *Conferencia Presidencial en la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, noviembre, Mendoza.
- BOWLES, S., GINTIS, H. (1976): *Schooling in capitalist America: Educational reform and contradictions of economic life*, Basic Books, New York.
- BRENES, I. (2003): “Los géneros en la educación superior universitaria en Costa Rica”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, Consejo Nacional de Rectores, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- BRENES, M. I. (2005): “Deserción y repitencia de la educación superior universitaria de Costa Rica”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, Consejo Nacional de Rectores IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- BROTO, A. Y MACCHI, J. (2003): “El Financiamiento Universitario 2002 - 2003”, en: PUGLIESE, J.C. (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina:*

Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, SPU, pp. 166-173.

BROVETTO, J. (1999): “La educación superior en Iberoamérica: Crisis, debates, realidades y transformaciones en la última década del siglo XX”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 21, setiembre - diciembre, OEI, pp.1-12. En www.campus-oie.org

BRUNNER, J. J. (1992): “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato”, *Series de Materiales de Apoyo a la Evaluación Educativa*, n°. 12, FLACSO, Chile, pp.13-18. En www.ciees.edu.mx

BRUNNER, J. J. (1993): “Estudio comparado sobre financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina: Estado actual, tendencias e innovaciones”, *Programa de Estudio de Políticas Comparadas de Educación Superior*, enero, Santiago de Chile, pp. 16-53, 90-100.

BRUNNER, J. J. (1994): “Educación superior en América Latina: Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000”, *Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior*, Colombia, pp. 1-61.

BRUNNER, J. J. (1999): “Educación superior y desarrollo en el nuevo contexto latinoamericano”, *La Educación* (132-133) I-II, pp. 1-12.

BRUNNER, J. J., ELACQUA, G., TILLET, A., BONNEFOY, J., GONZÁLEZ, S., PACHECO, P. Y SALAZAR, F. (2005): *Guiar el mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile*, Universidad Adolfo Ibáñez, marzo, Santiago de Chile. En www.uai.cl

BRUNNER, J. J. (2005): *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: Marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, mayo, Santiago de Chile.

BRUNNER, J. J. (2006): “ES en América Latina: Contexto, evaluación y desafíos”, en: Conferencia, *Sistemas y Políticas de Educación Superior en América Latina*, Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL, Universidad Adolfo Ibáñez, julio.

- BUCHELI, M. (2001): "Indicadores de la Universidad de la República", *Informe para la Comisión Programática Presupuestal*, Universidad de la República, diciembre, pp. 15-22.
- BURKE, J. C. (1998): "Performance funding: Arguments and answers", *New Directions for institutions Research*, n°. 97, pp. 85-90.
- CALDERÓN, A. L. (2005): "Diagnóstico sobre las políticas de las universidades públicas y privadas de Costa Rica en materia de investigación", en: Programa, *Diagnóstico de las políticas de investigación universitaria en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, setiembre, pp. 51-57. En www.iesalc.unesco.org.ve
- CALERO, J. (1993): "Efectos de los modelos de la educación superior sobre la eficiencia y la equidad", *Revista de Estudios Regionales*, n°. 36, mayo - agosto, pp. 280-281.
- CALERO, J. (1998a): "Quasi-market reforms and equity in the financing of higher education", *European Journal of Education*, v. 33, n° 1, pp. 11-20.
- CALERO, J. (1998b): *Una evaluación de los cuasimercados como instrumento para la reforma del sector público*, Fundación BBV, Bilbao.
- CALERO, J. Y BONAL. X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación: Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*, Ediciones Pomares - Corredor S.A., Barcelona.
- CALERO, J. Y ESCARDÍBUL, J. O. (2004): "Educación y desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990", en: GRAO, J. (coord.), *Actas de las XIII Jornadas de la AEDE*, Universidad del País Vasco, San Sebastián, pp. 231-244.
- CANTARERO, D. (2001): "Gasto público y financiación en la sanidad española: Especial referencia a la valoración de las necesidades de gasto por comunidades autónomas", *XXI Jornadas de Economía de la Salud*, junio, Oviedo, pp. 2-12. En www.aes.es
- CAÑABATE, A. Y CUERVO, L (1996): "Elementos para una propuesta práctica de sistema de financiación de las universidades", en: GRAO, J. E IPIÑA, A. (eds.),

Economía de la educación, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, pp. 138 -139.

CARABALLO, D. (2004): “La formación docente en el Uruguay: Evolución, estado de situación y perspectivas”, IESALC / UNESCO, febrero, Montevideo. En www.iesalc.unesco.org.ve

CÁRDENAS, P. (2003): “Financiamiento de la educación superior: Enseñanzas y retos para Colombia”, ASOBANCARIA, pp. 12-15.

CASANOVA, H. (2002): “Políticas y gobierno de la educación superior en América Latina”, *Texas Papers on Latin America*, n°. 99 - 02, UNAM / University of Texas at Austin.

CASTRO, M. E. (2004): “La educación superior no universitaria en Bolivia”, Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, *Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, Cochabamba, pp. 24-37. En www.iesalc.unesco.org.ve

CASTRO, S. (2005): “Cómo impulsar el modelo educativo que requiere Costa Rica cuando el libre mercado falla y la educación pública flaquea”, *Revista Rhombus*, n°. 2, abril, pp. s. p. En www.ulacit.ac.cr

CASTRO, EDO. Y VÁSQUEZ, K. (2006): “La Legislación de la Educación Superior en América Latina”, en: RAMA, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC / UNESCO, 1ª ed., Editorial Metrópolis C. A., mayo, Caracas, pp. 80-95. En www.iesalc.unesco.org.ve

CEPAL; *Estadísticas de América Latina y el Caribe (CEPALSTAT)*. En www.eclac.org/estadisticas

CEPAL (2003a): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*, Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean. En www.eclac.cl

CEPAL (2003b): *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, CEPAL. En www.eclac.cl

CEPAL (2004): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL. En www.eclac.cl

- CEPAL (2005): “Invertir mejor para invertir más: Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, *SERIE Seminarios y Conferencias*, n°. 43, CEPAL / UNESCO, Santiago de Chile, pp. 67-78.
- CEPAL / CELADE (2003): “América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995 -2005”, *Boletín Demográfico*, Año. XXXVI, n°. 71, enero, Santiago de Chile. En www.eclac.org
- CEPAL / UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Universidad de Chile, Santiago de Chile. En www.cfg.uchile.cl
- CERVANTES, F. (1999): “Propuesta de un mecanismo para establecer criterios de distribución del Fondo Especial de la Educación Superior Universitaria Estatal”, *Revista de Educación*, v. 23, n°. 1, pp. 7-45.
- CESOP (2005): “Los modelos de financiamiento público a educación superior de Argentina, Brasil, Chile, España y México”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Cámara de Diputados, julio, Méjico, pp. 7-39. En www.diputados.gob.mx/cesop
- CEUB (2004): “I Reunión de la Comisión Nacional de Planificación, Gestión y Presupuesto Universitario”, *Gaceta Universitaria Nacional*, Año. I, n°. 5, marzo, pp. 14-17.
- CHEUNG, B. (2003): “Higher Education Financing Policy: Mechanisms and Effects, v. 5, University South Carolina.
- CHIANCONE, A., BEIGA, L. Y BORRAZ, F. (2006): “Diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones universitarias”, en: Seminario, *Caminos de la Educación Superior*, Consejo de Rectores de Universidades de Uruguay / IESALC / UNESCO, abril, Montevideo, pp. 12-23. En www.iesalc.unesco.org.ve
- CLARK, B. R. (1983): *The Higher Education System: Academic Organisation in Croos National Perspective*, University of California Press, Berkeley.
- COOMBS, P. (1985): *La crisis mundial de la educación*, Santillana, Perspectivas actuales, Madrid.

- CONARE (1980): “Plan Nacional de la Educación Superior 1981-1985: Requerimientos financieros de las instituciones de Educación Superior públicas”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, pp. 5-16.
- CONARE (1996): “Estadística de la Educación Superior 1993-1994”. *Sección de Publicaciones de la Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, mayo, pp.317-324.
- CONARE (2000): *Leyes, Convenios y Decretos de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica*, OPES 02 / 2000, Ediciones CONARE - OPES, San José. En www.conare.go.cr
- CONARE (2003a): “Posibilidades de Estudio en la Educación Superior Estatal de Costa Rica”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior*, OPES 15 / 2003, pp. 1-13.
- CONARE (2003b): “Normativa sobre el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal de Costa Rica”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior*, OPES 17 / 2003, pp. 4-30.
- CONARE (2004a): “La educación superior universitaria en Costa Rica”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, noviembre, pp. 1-25.
- CONARE (2004b): “Educación y conocimiento en Costa Rica: Desafíos para avanzar en la política de Estado”, *Serie Aportes al Análisis del Desarrollo Humano Sostenible*, n°. 8, Programa Estado de la Nación, setiembre, San José, pp. 48-61.
- CONARE (2004c): “La Nueva visión de la Educación Superior Universitaria Estatal”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, SESION N°. 32 - 04, setiembre, pp. 1-4.
- CONARE (2005): *Estado de la Educación Costarricense*, Programa Estado de la Nación, Oficina de Planificación de la Educación Superior, San José.
- CONEJO, C. (2004): “Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: El caso de Costa Rica”, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, noviembre, Costa Rica, pp. 4-24. En www.iesalc.unesco.org.ve
- CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSIDADES (CNU), Catálogo de instituciones de Educación Terciaria de Nicaragua 2003 y Universidades.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Panamá en Cifras: Años 1999-03, *Dirección de Estadística y Censo*, Panamá.
- CONTRERAS, C. (1991): “Medio Siglo de Educación Superior en Costa Rica”, *Revista de Artes y Letras*, v. XV (1-2), pp. s.f.
- CONTRERAS, M. (1999): “Reformas y desafíos de la educación”, en: CAMPERO, F. (coord.), *Bolivia en el siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, La Paz, pp. 2-17.
- CORAGGIO, J. L. (2001): “Contribución al estudio del Sistema Argentino de Educación Superior Universitaria”, Consejo Interuniversitario Nacional - CIN, pp. 27-30, 36-60, 80-99.
- CORAGGIO, J. L. (2002): “Construir universidad en la adversidad. Desafíos de la educación superior en América Latina”, en: CASANOVA, H. (coord.), *Nuevas Políticas de Educación Superior*, Netbiblo, A Coruña, pp. 19-87.
- CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (1999): *Inversiones en educación privada en los países en desarrollo*, IFC, Washington, D. C.
- CURTI, C. (2006): “Estudio diagnóstico: Estadísticas de Educación Superior en América Latina y el Caribe”, en: RAMA, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC / UNESCO, 1ª ed., Editorial Metrópolis C. A., mayo, Caracas, pp. 233-240. En www.iesalc.unesco.org.ve.
- DAZA, R. (2003): “Los procesos de evaluación y acreditación universitaria: La experiencia boliviana”, en: IESALC, *La Evaluación y la Acreditación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, mayo, Buenos Aires, pp. 8-31. En www.iesalc.unesco.org.ve
- DE LA FUENTE, A., CICCONE, A. Y DOMÉNECH, R. (2004): “La rentabilidad privada y social de la educación: un panorama y resultados para la UE”, *Documentos de Economía*, nº. 21, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.
- DE LA FUENTE, A., DOMÉNECH, R. Y JIMENO, J. F. (2005): “Capital humano, crecimiento y empleo en las regiones españolas”, *Documentos de Economía*, nº. 24, Fundación Caixa Galicia.

- DE MELLO, A. (1980): “Alternativas de financiamiento para las prioridades educativas de América Latina”, San José, pp. 259-278.
- DE PABLOS, L. (1998): “El gasto público en educación: Algunos aspectos de interés”, *Documento de trabajo*, Facultad de Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. En www.ucm.es
- DE PUELLES BENITEZ, ML. Y TORREBLANCA, J. L. (1995): “Educación, desarrollo y equidad social”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 9, pp. 165-199. En www.campus-oei.org
- DE VRIES, W (2002): “Políticas Federales de la Educación Superior Mexicana”, *Desempeño Organizacional y Decisiones de Políticas en los Estados Unidos y México*, AIHEPS, junio, pp. 38-48.
- DE WIT, H. (2004a): “Internacionalización de la educación superior en Europa y América Latina”, en: GARCÍA, C. (coord.), *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios*, Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 87-90.
- DE WIT, H. (2004b): *América Latina y Europa ante el fenómeno de la internacionalización*, Red Orion, Universidad Nacional de Colombia, junio, pp. 1-37. En www.unal.edu.co
- DELFINO, J. Y GERTEL, H. (1996): “Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público”, *Serie Nuevas Tendencias*, Secretaría de Políticas Universitarias, pp. 1-45.
- DELFINO, J. Y PANIGHEL, G. (2001): “Educación superior Gratuita y Equidad”, *Actualidad Económica*, Año XI, n°. 50, enero - abril, pp. 26-30.
- DENGO, M. E. (2003): “El desarrollo de la formación docente en Costa Rica”, en: SALAZAR, J. M. (editor), *Historia de la Educación Costarricense*, Editorial Universidad Estatal a Distancia - EUNED, 1ª ed., San José, pp.240-258.
- DÍAZ, A. (1997): “Financiamiento y gestión en la educación superior en América Latina y el Caribe”, en: YARZÁBAL, L. (editor), *La educación superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Colección Respuesta N°. 5,

- Tomo II, UNESCO / IESALC, Venezuela, pp. 683-698. En www.iesalc.unesco.org.ve
- DÍAZ, A., CASANOVA, H., MALDONADO, A., MENDOZA, J. Y LÓPEZ, R. (1996): “Financiamiento y Gestión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, en: CRESALC / UNESCO, *La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo II, diciembre, La Habana, pp. 643-705.
- DIDOU, S. (2002): “Transnacionalización de la Educación Superior, Aseguramiento de la Calidad y Acreditación en México”, en: Seminario, *La Educación Superior en México*, DIE - CINVESTAV - ipn, agosto, Méjico, pp. 1-7. En www.anui.es.mx
- DIDOU, S. (2005): “Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: Principales problemáticas”, *Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE / CINVESTAV)*, enero, pp. 40-79. En www.iesalc.unesco.org.ve
- DIDOU, S. (2006): “Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: Del voluntarismo a las elecciones estratégicas”, en: RAMA, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC / UNESCO, 1ª ed., Editorial Metrópolis C. A., mayo, Caracas, pp. 21-32. En www.iesalc.unesco.org.ve
- DIDRIKSSON, A., FUENTES, J. Y PALMA, M. A. (2002): “Proyecto: El financiamiento para las instituciones de educación superior en México 1990 - 2002”, *Centro de Estudios sobre la Universidad*, Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, pp. 26-54. En www.iesalc.unesco.org.ve
- DILL, D. (1997): “Markets and Higher Education: an Introduction”, *Higher Education Policy*, v. 10 / 4, nº. 3, pp. 163-166.
- DOMINGUEZ, J. (2004): “La educación superior en América Latina frente a la globalización: Internacionalización o transnacionalización”, *Revista de Educación Superior*, v. 24, nº. 1, enero - abril, Universidad de la Habana. En www.dict.uh.cu

- DURÁN, J. Y ANZALDO, B. (1993): “Propuesta de un modelo para la asignación y distribución de recursos financieros para las universidades públicas”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXII (3), n°. 87, julio - setiembre, ANUIES, Méjico, pp. 1-12. En www.anuies.mx
- DUTRA, C. C. (2002): “La privatización de la educación pública: Una violencia social”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, v. 5, n°. 2, Universidad de Santa Catarina. En www.aufop.org
- EICHER, J. C. (1990). “The financial crisis and its consequences in european higher education”, *Higher Education Policy*, n°. 3, pp. 26-29.
- EICHER, J. C. (2000): “The financing of education: an economic issue?” *European Journal of Education*, v. 35, n°. 1, pp. 33-44.
- ESCARDÍBUL, J. O. (2002): “Efectos no monetarios de la educación: evidencia empírica”, *Conferencia en el marco del curso Educación, Desarrollo Económico y Oportunidades para Todos*, Estrategias para la Cooperación Internacional, CUIIMPB, diciembre, Barcelona. En www.eco.ub
- ESPINO, J. (2001): *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*, Investigaciones Breves 13, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima.
- ESTÉVEZ, J. FCO. (2002): “¿Quién recibió cuánto y por qué?: Un análisis estadístico de la distribución del subsidio ordinario de la SEP destinado a las universidades mexicanas entre los años 1994-2000”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXXI (1), n°. 122, abril - junio, ANUIES, Méjico, pp. 1-11.
- ESTRADA, M. Y LUNA, J. (2004): “Internacionalización de la Educación Superior: Nuevos Proveedores Externos en Centroamérica”, *Informe de Avance*, Consejo Superior Universitario Centroamericano - CSUCA, IESALC / UNESCO, mayo, Guatemala, pp. 7- 53. En www.iesalc.unesco.org.ve
- FACUNDO, A. (2004): “Tecnologías de información y comunicación y educación superior virtual en Latinoamérica y el Caribe: Evolución, características y perspectivas”, *Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, octubre, Bogotá, pp. 1-45. En www.iesalc.unesco.org.ve

- FERNÁNDEZ, M. T., SANCHO, R., MORILLO, F., DE FILIPPO, D. Y GÓMEZ, I. (año): “Indicadores de especialización temática de los países de América Latina”, *VI Taller de Indicadores de Ciencia y Tecnología*, Centro de Información y Documentación Científica - CINDOC, Madrid, pp. 2-10. En www.ricyt.edu.ar
- FERNÁNDEZ, N. (2004): “Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, nº. 35, Argentina, pp. 39-51.
- FERNÁNDEZ, N. (2005): “Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina: Situación, problemas y perspectivas”, *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)*, IESALC / UNESCO, pp. 14-26. En www.iesalc.unesco.org.ve
- FERNÁNDEZ, N. (2006): “La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas”, en: RAMA, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC / UNESCO, 1ª ed., Editorial Metrópolis C. A., mayo, Caracas, pp. 34-. En www.iesalc.unesco.org.ve
- FERNÁNDEZ, S. (2001): “Modelos de Financiación de la Educación Superior: Una aplicación al sistema universitario gallego”, *Tesis Doctoral*, Universidad de Santiago de Compostela.
- FERNÁNDEZ, S. (2004): “Vínculos entre Financiación y Organización Universitaria: Análisis comparado de la Universidad Española”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, nº. 63, noviembre, pp. 1-26.
- FERNÁNDEZ, S. Y FERNÁNDEZ, S. (2004): “Financiación de la Educación en América Latina: Argentina, Méjico y Brasil”, en: GRAO, J. (coord.), *Actas de las XIII Jornadas de la AEDE*, Universidad de País Vasco, San Sebastián, pp. 353-360.
- FERNÁNDEZ, S., RODEIRO, D. Y RUZO, E. (2004): “La lucha por la supervivencia: Competitividad de la oferta de las universidades”, *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, v. 14, nº. 1, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 77-94.

- FERNÁNDEZ. S. Y FERNÁNDEZ. S. (2005): “La transformación del sistema de educación superior chileno”, en: GARCÍA, M. M., GONZÁLEZ, M. C. Y MUÑIZ, M. A. (coords.), *Actas de las XIV Jornadas de la AEDE*, Universidad de Oviedo, Oviedo, pp. 417-429.
- FERNÁNDEZ, S., OTERO, L., RODRÍGUEZ, A. (2005): “El índice de decisión del sector privado como indicador de los modelos organizativos universitarios”, en: CABRITO, B. Y MARQUES, F. (orgs.), *Economía da Educação em Portugal e Espanha: O Estado da Arte*, pp. 89 - 105.
- FERNÁNDEZ, S., VAQUERO, A., PÉREZ, C., RAHONA, M. Y FERNÁNDEZ, S. (2006): La movilidad internacional de la comunidad universitaria en España: Retos y oportunidades, PROYECTO EA-2006-0062, financiado por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, Universidad de Santiago de Compostela, Coruña.
- FERNÁNDEZ, S., FERNÁNDEZ, S. Y VAQUERO, A. (2006): “Internacionalización de los Sistemas Universitarios Regionales Españoles: Situación actual y propuestas de mejora”, *Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Administración & Ciudadanía.
- FERRÁN, M. (2001): SPSS para Windows: Análisis Estadístico, 1ª ed., Mc. Graw - Hill, Madrid.
- FONDO DE SOLIDARIDAD; En www.fondosolidaridad.org.uy
- FRANCO, H. (2005): “Estudio sobre la educación superior universitaria privada en Panamá”, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- FRESÁN, M. Y TORRES, D. (2000): “Tendencias en el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXIX (1), n°. 113, enero - marzo, ANUIES, México, pp. 1-23. En www.anuies.mx
- GACEL - ÁVILA, J., JARAMILLO, I., KNIGHT, J. Y DE WIT, J. (2005): “The Latin American Way: Trends, Issues, and Directions”, en: DE WIT, J., JARAMILLO, I, GACEL - ÁVILA, J. y KNIGHT, J. (eds.), *Higher Education in Latin America: The International Dimension*, Directions in development, The World Bank, Washington, D. C., pp. 340-367.

- GAJARDO, M. Y GÓMEZ, F. (2003): “La liberalización de los servicios educativos: Tendencias y desafíos para América Latina”, *BRIEF n.º. 18*, Latin American Trade Network (LATN), Canadá.
- GALAZ, J. FCO. (1998): “Sobre la clasificación de las instituciones mexicanas de educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXVII (2), n.º. 116, abril - junio, ANUIES, Méjico. En www.anuies.mx
- GARCÍA, A. M. (1999): “La educación transnacional: La experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina”, *Documentos Básicos*, n.º. 3, Buenos Aires, pp. 30-36, 43-49.
- GARCÍA, C. (1998): *Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina*, 3ª ed., UNESCO / CRESALC - FUNDAYACUCHO, Caracas.
- GARCÍA, C. (2000): “La responsabilidad de lo público y lo privado en el financiamiento de la educación superior: Contexto internacional y algunos elementos del caso venezolano”, *Cuadernos del CENDES*, v. 17, n.º. 45, HUMÁNITAS, Portal Temático en Humanidades, setiembre - diciembre, Caracas, pp. 23-49.
- GARCÍA, C. (2001): “Lo público y lo privado en la educación superior: Algunos elementos para el análisis del caso Latinoamericano”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXX (3), n.º. 119, julio - setiembre, ANUIES, Méjico. En www.anuies.mx
- GARCÍA, C. (2002a): “Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación superior en América Latina”, en: CASANOVA, H. (coord.), *Nuevas Políticas de Educación Superior*, Netbiblo, A Coruña, pp. 891-127.
- GARCÍA, C. (2002b): “Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y Educación Superior en América Latina: Algunas ideas para contribuir a la discusión”, *Trabajo preparado para la Convención de Universidades Miembros de Columbus*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, julio, Caracas, pp. 4-15.
- GARCÍA, C. (2003): “Balance de la década de los 90`s y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior”, en MOLLIS, M. (comp.): *Las*

universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero, Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad, CLACSO, Buenos Aires, pp. 17-37.

GARCÍA, C. (2004a): “Comercialización de la educación superior: Algunas reflexiones para el caso Latinoamericano”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXXIII (2), n°. 130, abril - junio, ANUIES, Méjico. En www.anuies.mx

GARCÍA, C. (2004b): “Educación Superior y AGCS. Interrogantes para el caso de América Latina”, en GARCÍA, C. (coord.), *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios*, Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 109-125.

GARCÍA, C. (2005a): “Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior: Interrogantes para América Latina”, *Cuadernos del Cendes*, Año. 22, n°. 58, enero - abril, pp. 1-22.

GARCÍA, C. (2005b): “Financiamiento de la educación superior en América Latina, en: GUNI / UNESCO, *Educación Superior en el Mundo 2006. El Financiamiento de las Universidades*, Ediciones Mundi - Prensa, Madrid, Barcelona, Méjico, pp. 3-36.

GARROCHO, J. (1997): “La financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE: Tendencias y modelos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 14, mayo - agosto, Madrid, pp. 85-92.

GATE (Global Alliance for Transnacional) (1998). The Gate Certification Process. En www.edugate.org

GINÉS MORA, J. (1996): “Equidad en el acceso a la educación superior. ¿Para quién son las becas?”, *Revista de Educación*, n°. 309, pp. 239-259.

GLENNERSTER, H. (1993): “The Economics of Education: Changing Fortunes”, en: BARR, N. Y WHYNES (eds.), *Currents Issues in the Economics of Wefare*, The Macmillan Press, pp. 176-199.

GONDAR, J. E. (2003): *Estadística aplicada a centros comerciales*, 1ª ed., DATA MINING INSTITUTE, S. A., Madrid.

- GONZÁLEZ, E. (2004): “El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las universidades de América Latina”, CINDA - IESALC / UNESCO, pp. 1-20. En www.iesalc.unesco.org.ve
- GONZÁLEZ, H. (2006): “Estadísticas de la educación superior”, en: RAMA, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC / UNESCO, 1ª ed., Editorial Metrópolis C. A., mayo, Caracas, pp. 240-261. En www.iesalc.unesco.org.ve
- GONZÁLEZ, M. (2000a): “La búsqueda de nuevas herramientas para la gestión financiera de las universidades públicas”, en: GÓMEZ, J. (ed.), *Actas de las X Jornadas de la AEDE*, Universidad de Murcia, Murcia, pp. 21-31.
- GONZÁLEZ, M. (2000b): “Financiamiento de la educación superior: Una introducción”, *Estudios Generales*, n°. 74, enero - marzo, Universidad ICESI, Cali, pp. 69-78.
- GONZÁLEZ, R. et al (1993): “Sistemas educativo nacional de Uruguay”, Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, Dirección de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI, Madrid. En www.campus-oei.org
- GONZÁLEZ, Y. (2003): “Educación diversificada y humanista para una democracia integra (1950 - 1970)”, en: SALAZAR, J. M. (editor), *Historia de la Educación Costarricense*, Editorial Universidad Estatal a Distancia - EUNED, 1ª ed., San José, pp. 349-355.
- GRAO, J. Y IBARZABAL, G. (1991): *La financiación de los Costes y el Gasto Público en la Enseñanza Pública Superior: Una aplicación al Sistema Educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria.
- GRAU, C. (2001): “Cuantificación del Gasto Educativo en Uruguay”, *Documentos de Trabajo*, n°. 13, mayo, pp. 22-27. En www.rau.edu.uy
- GRECO, C. (2003): “Financiamiento de las Universidades Nacionales, Modelos de asignación presupuestaria: Análisis y tendencias actuales”, *Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI*, Universidad Nacional de Quilmes, setiembre, San Luis, pp. 1-17.

- GUADALUPE, C. Y LOUZANO, P. (2002): “Proyecto Regional de Indicadores Educativos de la Cumbre de las Américas”, *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNESCO, pp. 2-32.
- GUISÁN, M. C., CANCELO, M. T., AGUAYO, E. Y DÍAZ, R. (2001): Modelos econométricos interregionales de crecimiento de la industria y los servicios en las Regiones Europeas. Asociación Hispalink - Galicia.
- GUISÁN, M. C., CANCELO, M. T., AGUAYO, E. Y EXPÓSITO P. (2001). Crecimiento económico en los países de la OCDE. Modelos de crecimiento y empleo en Irlanda, Francia, España, Alemania, USA y Japón. Asociación Hispalink - Galicia.
- GUISÁN, M. C., CANCELO, M. T., AGUAYO, E. Y EXPÓSITO P. (2004). Crecimiento económico en los países de la OCDE: Modelos macroeconómicos y factores de desarrollo en Europa, USA, Japón, México y otros países 1960-2000, Asociación Hispalink - Galicia.
- GUTIERREZ, M. (1993): “Evaluación del impacto redistributivo del financiamiento de la educación superior pública estatal de Costa Rica”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior* - OPES, CONARE, pp. 1-20.
- HAIR, J. F., ANDERSON, R. E., TATHAM, R. L. Y BLACK, W. C. (1999): *Análisis Multivariante*, 5º ed., PRENTICE HALL IBERIA, Madrid, pp. 489-532.
- HARROLD, R. (1992): “Resource Allocation”, en: CLARK, B. R. Y NEAVE, G. (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press, julio, Oxford.
- HERNÁNDEZ, V. (2005): “El financiamiento de la educación superior en México”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP)*, Cámara de Diputados, agosto, Méjico, pp. 20-72. En www.diputados.gob.mx/cesop
- HIDALGO, J.C. (2003): “El Financiamiento Universitario”, en: PUGLIESE, J.C. (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, SPU, pp. 326-354
- HOLM - NIELSEN, L., THORN, K., BRUNNER, J. J. Y BALÁN, J. (2005): “Regional and Internacional Challenges to Higher Education in Latin America”, en: HANS DE WIT, H., JARAMILLO, I. C., ÁVILA, J. G. Y KNIGHT, J. (eds.), *Higher*

- Education in Latin America: The International Dimension*, Directions in Development, The World Bank, Washington, D. C., pp. 39-65.
- HUERTA, A. (2003): “Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto Educativo, Servicios de Salud y Gasto Social para las Entidades Federativas en México”, *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas - Indetec*, Méjico. pp. 11-15, 36-47.
- IBARRA, J. L. (2002a): “Retos y perspectivas de la Educación Superior en México”, en: VALENCIA, S., *Educación, Ciencia y Cultura*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, n°. 97, Méjico, pp. 129-144. En www.bibliojuridica.org
- IBARRA, J. L. (2002b): “Propuestas de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior”, *Documento aprobado en la XX Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES*, Colima, pp. 1-38.
- JAÉN, M. Y MADARRO, A. (2004): “Movilidad de estudiantes universitarios en Iberoamericana: Instrumentos para el reconocimiento de los estudios”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 35, pp. 133-150.
- JARAMILLO, M. I. (2005): “La internacionalización de la Educación Superior en América Latina: Un estudio comparado”, *Foro Latinoamericano Ciclos de Educación Superior*, Universidad de Quindío, octubre, Colombia, pp. 2-25.
- JOHNSTONE, D. BRUCE (1998): *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, Paper prepared as a contribution to the UNESCO World Conference on Higher Education, The World Bank, Washington, D. C.
- JONES, G. (2001): “Bridging the challenges of transnational education and accreditation”, *Higher Education in Europe*, v. XXVI, n°. 1, pp. 107-116.
- JONGBLOED, B. Y KOELMAN, J. (2000): *Vouchers for higher education?*, CHEPS, Enschede.

- JONGBLOED, B. Y SALERNO, C. (2002): *Funding and recognition. A comparative study of funded versus non-funded higher education in eight countries*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer.
- JUÁREZ, J. Y COMBONI, S. (1997): “Sistema educativo nacional de Bolivia”, Ministerio de Desarrollo Humano - Secretaría Nacional de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Tecnología - OEI, Madrid. En www.campus-oei.org
- KNIGHT, J. (2002): “Trade and Higher Education Services: The implications of GATS”, *Report The Observatory on Borderless Higher Education*, marzo, London, pp. 4-21.
- KNIGHT, J. (2003): *Internationalization of Higher Education Practices and Priorities: 2003 IAU Survey Report*, International Association of Universities - IAU, UNESCO, París. En www.unesco.org
- KNIGHT, J. (2004a): “Comercialización de servicios de educación superior: Implicaciones del AGCS”, en: GARCÍA, C. (coord.), *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios*, Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 57-65.
- KNIGHT, J. (2004b): “Porqué el análisis del GATS es importante para la educación? Temas sobre políticas y puntos de vista de los interesados”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXXIII (2), n°. 130, abril - junio, ANUIES, México. En www.anuies.mx
- KNIGHT, J. (2005): “An Internationalization Model: Responding to New Realities and Challenges”, en: DE WIT, J., JARAMILLO, I., GACEL - ÁVILA, J. Y KNIGHT, J. (eds.), *Higher Education in Latin America: The International Dimension*, Directions in development, The World Bank, Washington, D. C., pp. 6-10.
- LAURITZ B. HOLA - NELSON Y ANDREAS BLOM, P. (2003): “Cómo procurar las capacidades necesarias para la economía del conocimiento: El Banco Mundial en la Educación Terciaria de América Latina y el Caribe”, *Banco Mundial En Breve*, n°. 19, pp. 1-4.

- LAYZELL, D. T. (1999): "Linking performance to funding outcomes for public institutions of higher education: the US experience", *European Journal of Education*, v. 33, n°. 1, pp. 103-111.
- LE GRAND, J. (1989): "Markets, Welfare and Equality", en: LE GRAND, J. Y ESTRIN, S., *Market Socialism*, Oxford University Press, Oxford.
- LE GRAND, J. (1990): *Quasi - markets and social policy*, University of Southampton, julio, n°. 9006.
- LEDESMA, J. R. (2002): "Latin America: A Different Reality", *Higher Education in Europe*, v. XXVII, n°. 4, pp. 467-474.
- LEIVA, A. (2002): "El financiamiento estudiantil para la educación superior", *Colección Ideas*, n°. 21, Taller de Educación Superior de Chile, pp. 3-26.
- LEIVA, A. (2004): "Sistemas de Financiamiento Estudiantil Comparados: Los casos de Chile, Estados Unidos, Australia, Corea y Colombia", *Colección Ideas*, n°. 40, Fundación Chile 21, marzo, pp. 23-29. En www.chile21.cl
- LEMAITRE, M. J. (2001): "Responsabilidades públicas y privadas en el desarrollo de la Educación Superior", Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Chile, pp. 1-14. En www.cnap.cl
- LEMAITRE, M. J. (2003): "Responsabilidades públicas y privadas en Educación Superior", *Segunda Conferencia sobre Modernización del Estado*, noviembre, Santiago. En www.cnap.cl
- LEMAITRE, M. J. (2004): "Redes de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior a nivel internacional y regional", *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 35, Chile, pp.73-87.
- LÉMEZ, R. (2002): "La acreditación de la educación superior en el Uruguay", *Programa de Aseguramiento de la Calidad, Movilidad Académica y Educación Superior Transnacional*, IESALC / UNESCO, Montevideo, pp. 11-25. En www.iesalc.unesco.org.ve
- LEVY, D. C. (1986): *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press, Chicago.

- LEVY, D.C. (1993): "Recent trends in the privatization of Latin American higher education: Solidification, breadth, and vigour", *Higher Education Policy*, v. 6, n. 4, diciembre, pp. 12-19.
- LEVY, D. C. (1994): "La Educación Superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años 90", *Informe del grupo de trabajo sobre la Educación Superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, CLACSO, pp. 3-32.
- LINCOLN, I. Y WALTER, A. (1993): "Increasing Investment in Higher Education: The Role of a Graduate Tax", *Education Economics*, v. 1, n°. 3, pp. 211-226.
- LIZÁRRAGA, K. (2003): "Educación técnica en Bolivia: Efectos sobre los ingresos", *Revista de Análisis Económico*, n°. 18, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE, La Paz, pp. 6-18. En www.udape.gov.bo
- LLAMAS, I. (2003): "Equidad en la asignación de recursos en educación", en: MORDUCHOWICZ, A. (comp.), *Equidad y financiamiento de la educación superior en América Latina*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPE - UNESCO, Buenos Aires, pp. 59-82.
- LÓPEZ, FCO. (2003): "El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe", en MOLLIS, M. (comp.): *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad, CLACSO, Buenos Aires, pp. 39-55.
- LÓPEZ, FCO. (2006a): "La financiación de la educación superior: El caso latinoamericano", *Global University Network for Innovation - GUNI*, pp. 1-23.
- LÓPEZ, FCO. (2006b): "América Latina y el Caribe: Globalización y Educación Superior", *Global University Network for Innovation - GUNI*, Universidad Politécnica de Cataluña, junio, pp. 18-25.
- LÓPEZ, J. I. (2005): "Canje de deuda por inversión en educación universitaria", en: Seminario Internacional, *La captación internacional de recursos en la universidad latinoamericana*, Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, Lima, pp. 8-13.
- LÓPEZ, M. (2004): "Situación de la Formación Docente Inicial y en Servicio en Bolivia, Paraguay y Perú", PROEDUCA / UNESCO.

- LOPEZ, R. (2001): “Financiamiento de la Educación Superior”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXX (3), n°. 119, julio - setiembre, ANUIES, Méjico, pp. 1-12. En www.anuies.mx
- LÓPEZ, R. (2002): “El financiamiento a la Educación Superior en el Programa Nacional de Educación 2001-2006: Continuidades e innovaciones”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXXI (1), n°. 121, enero - marzo, ANUIES, Méjico, p. 81-92. En www.anuies.mx
- LOZADA, B. (2004): “La formación docente en Bolivia”, Informe de Consultoría, IESALC / UNESCO, agosto, La Paz. En www.iesalc.unesco.org.ve
- LUENGO, E. (2003): “Tendencias de la educación superior en México: Una lectura desde la perspectiva de la complejidad”, *Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, ASCUN - IESALC / UNESCO, pp. 3-50.
- MAASSEN, P. Y CLOETE, N. (2002): “Global Reforms Trenes in Higher Education”, en CLOETE, N., FEHNEL, R., MAASSEN, P., MOJA, T., PEROLD, H. Y GIBSON, T. (eds.): *Transformation in Higher Education. Global Pressures and Local Realities in South Africa*, Juta and Company Lansdowne, pp. 13-57.
- MACHADO DOS SANTOS, S. (2000): “Introduction to the Theme of Transnational Education”, presentado en *Conference of the Directors General for Higher Education and the Heads of the Rector's Conferences of tEU*, abril, Aveiro, pp. Sin páginas. En www.crue.org,
- MALO, S. (2004): “La Comercialización de la Educación Superior”, en: GARCÍA, C. (coord.), *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios*, Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 101-107.
- MARERO, A. Y BARROS, G. (2005): “Estructura y titulaciones de educación superior en Uruguay”, en: Seminario, *La Homologación de Títulos de Educación Superior en Iberoamérica*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI, diciembre, Antigua, pp. 13-24. En www.oei.org.es

- MARIS, S. (2003): “Nuevas propuestas de financiamiento: Argumentos a favor y en contra del subsidio público en educación superior”, en: BELLINA, M. C. Y GÓMEZ, E. N. (coords.), *Eje Temático: Políticas de Educación Superior*, Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis, setiembre, pp. 1-10.
- MÁRQUEZ, A. (2004): “Calidad de la Educación Superior en México. ¿Es posible un sistema eficaz, eficiente y equitativo? Las políticas de financiamiento de la educación superior en los noventa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, año / v. IX, nº. 021, abril - junio, pp. 478-496.
- MÁRQUEZ, S. (2004): “La educación superior privada universitaria en Bolivia”, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MARQUIS, C. (2002): “Nuevos proveedores de educación superior en Argentina y Brasil”, IESALC / UNESCO, agosto, Buenos Aires, pp. 2-18.
- MARTÍN, E. (2003): “Informe Nacional sobre Educación Superior en Cuba”, Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC / UNESCO, pp. 14-20.
- MARTÍN, F. (2000): “El Banco Mundial y el concepto de descentralización educativa”, *Revista Digital de Educación y Nuevas Tecnologías*, nº 3, pp. 1-4. En www.contexto-educativo.com
- MARTÍN, J. M. (2004): “Financiamiento de la educación superior en Paraguay”, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MARTÍNEZ, E. (2003): “La Educación superior de Uruguay en transición: Inercias y horizontes de cambio”, Informe Nacional de Uruguay para la IESALC / UNESCO, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, pp. 3-55. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MARTÍNEZ, F., ABADIE, P. Y ROMERO, C. (2004): “Diagnóstico y Perspectiva de los Estudios de Postgrado en Latinoamérica y El Caribe”, IESALC / UNESCO, Montevideo. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MASCHERONI, J. (2002): “Educación superior en el Uruguay: Evolución legislativa”, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve

- MASIS, J. A. (2004): “Sistema Nacional de Educación Superior”, *Oficina de Planificación de la Educación Superior - OPES*, CONARE, pp. 2-15.
- MÉNDEZ, E. Y LLORET, M. C. (2004): “Comparación Internacional: El Índice de Desarrollo Humano para 20 Países Latinoamericanos (1980 - 2005)”, *Revista Académica de Economía*, n°. 30, Universidad Central de las Villas, setiembre, Santa Clara. En www.eumed.net
- MCKEOWN, M. P. (1999): “Higher Education funding formulas”, *New Directions for Higher Education*, n°. 107, pp. 99-107.
- MENDIZÁBAL, J. L. (2003): “Reformas universitarias en el Uruguay a principios del siglo XXI”, Informe Temático, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MIDEPLAN. Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES), San José, Costa Rica. En www.mideplan.go.cr
- MINCER, J. (1958): “Investment in Human Capital and Personal Income Distribution”, *Journal of Political Economy*, v. 66, pp. 281-302.
- MINCER, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*, New York.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2004): *La educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados*, 2ª ed., Reforma Educativa, Dirección de Análisis, La Paz. En www.minedu.gov.bo
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE (varios años): *Compendio Estadístico*, Santiago de Chile. En [//compendioeducador.cl](http://compendioeducador.cl)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (1996): “Desarrollo de la Educación: Informe Nacional de Uruguay”, *Conferencia Internacional de Educación*, 45º reunión, Montevideo, pp. 47-48, 64-67.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2004): *Anuario Estadístico de Educación 2002*, Dirección de Educación, República Oriental del Uruguay, Montevideo.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2005a): “Desafíos de la educación uruguaya: Interrogantes para el debate educativo”, *Dirección de Educación*, República Oriental del Uruguay, Montevideo, pp.40-45.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2005b): *Anuario Estadístico de Educación 2004*, Dirección de Educación, Departamento de Estadística, Montevideo.
- MONTOYA, S., BARROS, P. L. Y CABRAL, V. L. (2001): “Hacia dónde va el gasto público en educación?: Logros y desafíos. Una mirada comparativa de Argentina y Brasil”, *Serie Políticas Sociales*, v. IV, CEPAL, Santiago de Chile, marzo, pp. 1-83. En www.eclac.cl
- MONTSERRAT, J. (1997): “La financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE: Tendencias y modelos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 14, mayo - agosto, pp. 85-92.
- MOOK, J. Y LO, E. (2002): “Marketisation and the Changing Governance in Higher Education: A Comparative Study”, *Higher Education Management and Policy*, v. 14, n°.1, pp. 51-82.
- MORA, J. (1996): “La inversión estatal en educación superior en Costa Rica: Notas sobre su evolución, situación actual y perspectivas”, *Universidad Nacional de Costa Rica*, Heredia, pp. 5-58.
- MORA, J. (2005): “Autoevaluación con fines de acreditación y cultura de la calidad en la educación superior de Costa Rica”, *Seminario de la Modernización y Acreditación de la Educación Terciaria*, Proyecto BID 1072, SINAES / IESALC / UNESCO.
- MORA, J. (2006): “La Educación Superior no Universitaria en Costa Rica”, IESALC / UNESCO, pp. 11-35. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MORA, J. G. (1998): “Financing higher education: Innovations and changes”, *European Journal of Education*, v. 33, n°. 1, pp. 59.
- MORA, J. G. Y VILLARREAL, E. (1995): “Un modelo para la financiación de las universidades públicas” en: OROVAL, E. (ed.), *Planificación, Evaluación y Financiación de Sistemas Educativos*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 175-199.

- MORENO, J. L. (1995): “La organización y la financiación de la educación superior en la OCDE: Los modelos de mercado, burocrático y colegiado”, en: OROVAL, E. (ed.), *Planificación, Evaluación y Financiación de Sistemas Educativos*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 343-368.
- MORENO, J. L. (1998): *Economía de la Educación*, Ediciones Pirámide S. A., Madrid.
- MORENO, Z. (2004): “Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Bolivia”, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, pp. 12-36, 22-35. En www.iesalc.unesco.org.ve
- MORDUCHOWICZ, A. (2003): “Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo”, en: MORDUCHOWICZ, A. (comp.), *Equidad y financiamiento de la educación superior en América Latina*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPE - UNESCO, Buenos Aires, pp. 103-123.
- MOTIVANS, A. (2004): “Roles públicos y privados en la provisión y el financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe”, en: Seminario de Alto Nivel, *Gestión de la Educación Superior en América Latina: ¿Vamos por un buen camino?*, CEPAL – UNESCO, junio, San Juan, pp. 85-99.
- MOTIVANS, A., BRUNEFORTH, M. Y ZHANG, Y. (2004): *Invirtiendo en el futuro: Financiamiento de la expansión de las oportunidades educativas en América Latina y el Caribe*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal.
- MUÑOZ, C. Y MÁRQUEZ, A. (2000): “Indicadores del desarrollo económico de América Latina y de su impacto en los niveles de vida de la población”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, v. 2, n°. 2, pp. 1-20. En [//redie.uabc.mx](http://redie.uabc.mx)
- NEAVE, G. (1978): “L’évolution général de l’enseignement supérieur dans la période de l’après-guerre”, en: NEAVE, G. (ed), *Nouveaux Modèles d’Enseignement Supérieur et Égalité des Chances: Prospectives*, CECA - CEE - CEEA, Bruselas - Luxemburgo, pp. 11-18.
- NEAVE, G. Y VAN VUGHT, F. A. (1994): *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- NEIRA, I. Y PORTELA, M. (2003): “Cooperación y desarrollo: el papel de la educación en el desarrollo latinoamericano”, en: SAN SEGUNDO, M. Y

- ZORRILLA, R. (eds.), *Actas de las XII Jornadas de la AEDE*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, pp. 131-144.
- NEIRA, I. Y PORTELA, M. (2004): “Educación, cooperación y desarrollo: La situación latinoamericana a comienzos del siglo XXI”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n°. 15, abril, pp. 1-25. En [//epaa.asu.edu](http://epaa.asu.edu)
- NIEVES, F. Y CASTILLO, E. (2000): “La educación superior en América Latina: Instituciones públicas y privadas”, *Agencia Académica*, v. 7, n°. 1, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-105. En www.revele.com.ve
- NORIEGA, M. (2001): “Las cuotas y el financiamiento de la educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXIX (1), n° 117, enero - marzo, ANUIES, México, pp.1-5. En www.anuies.mx
- NUÑEZ, I. (1994): “Sistema educativo nacional de Chile”, Ministerio de Educación de Chile y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI, Madrid. En www.campus-oei.org
- OBEIDE, S. (2003): “El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios”, en: PUGLIESE, J. C. (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, pp. 189-195.
- OCDE (1990): *Le financement de l'Education Supérieure : Tendentes Actuales*, OCDE, París.
- OCDE (2002): “Indicators on Internationalisation and Trade the Post - Secondary Education”, en: OECD / US, *Forum on Trade in Educational Services*, CERI, mayo, Washington, D. C., pp. 3-13. En www.oecd.org
- OCDE (2003a): “México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y desempeño escolar”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Cámara de Diputados, México, pp.1-7. En www.camaradediputados.gob.mx
- OCDE (2003b): *Regards sur l'éducation. les indicateurs de l'OCDE, Education at a glance*, OCDE, París.
- OCDE (2004): *Regards sur l'éducation. les indicateurs de l'OCDE, Education at a glance*, OCDE, París.

- OCDE (2005): *Regards sur l'éducation. les indicateurs de l'OCDE, Education at a glance*, OCDE, París.
- OCDE / UNESCO (2002): "Financiamiento de la educación superior, inversiones y rendimiento", *Análisis de los Indicadores Mundiales de la Educación*, pp. 1-21.
- ODDONE, G. Y PERERA, M. (2004): "Educación superior en Uruguay: Descripción y financiamiento", en: Seminario Regional, *Financiamiento de la Educación Superior*, IESALC / UNESCO, agosto, La Habana, pp. 32-54. En www.iesalc.unesco.org.ve
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2005): "Deuda externa por educación", *Papeles de la ONG Economistas sin Fronteras*, pp. 23-43.
- OROVAL, E. Y ESCARDÍBUL, J. O. (1998): *Economía de la Educación*, 1ª ed., Ediciones Encuentro, Madrid.
- OROVAL, E. Y ESCARDÍBUL, J. O. (2001): "Aproximaciones a la relación entre educación y crecimiento económico: Revisión y estado actual de la cuestión", *Políticas Industrial y Tecnológica II. Documentos*, v. 104, pp. 53-68.
- PADILLA, A. (2003): "Diagnóstico de la educación superior virtual en Bolivia", IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- PADILLA, J. (2005): "Alternativas de solución a la problemática de financiamiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas en México", *Seminario Nacional sobre el Financiamiento de la Educación Superior*, IESALC / UNESCO / ANUIES, agosto, pp. 3-16. En www.iesalc.unesco.org.ve
- PANIAGUA, C. G. (1989): "La financiación de la Educación Superior", *Revista Actualidad Económica*, v. 3, nº. 7, enero, pp. 30-50.
- PARDO, A. Y RUIZ, M. (2002): *SPSS 11: Guía para el Análisis de Datos*, 1ª ed., Mc. Graw - Hill, Madrid.
- PARDO, A. Y RUIZ, M. (2005): *Análisis de datos con SPSS 13 Base*, 1ª ed., Editorial Mc Graw - Hill / Interamericana de España S.A.U., Madrid.
- PEREZ, C. (2004): *Técnica de Análisis Multivariante de Datos: Aplicaciones con SPSS*, Instituto de Pearson Educación S. A., Estudios Fiscales, Madrid.

- PÉREZ, M. (2004): “Aseguramiento de la calidad de la educación superior en América Latina: Vamos por el camino correcto?” *Revista Calidad en la Educación*, nº. 21, Secretaría Técnica del Consejo Superior de Educación, julio, Chile, pp. 271-283.
- PÉREZ ESPARRELLS, C. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1996): La incidencia redistributiva del gasto público en educación, *Documento de Trabajo 9609*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- PETREI, H. Y CARTAS, J. M. (1989): “Costos de la Educación Universitaria en la Argentina”, en: PETREI, H. (editor), *Ensayos en Economía de la Educación*, 2ª ed., Balado Buschi, julio, Buenos Aires, pp. 7-60. En //cdi.mecon.gov.ar
- PNUD (2003): *Informe sobre Desarrollo Humano 2003, Los objetivos de desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundi - Prensa, Madrid.
- PONS, M. A. (2004): Determinación salarial: Educación y habilidad. Análisis Teórico y empírico del caso español, *Tesis Doctoral*, Departamento d' Anàlisi Econòmic, Universitat de València, pp. 17-21.
- PORRINI, A. (2005): *Estadísticas Básicas 2005*, Dirección General de Planeamiento, Universidad de la República, Montevideo.
- PRADO, J. Y CALCINES, J. V. (2003): “Financiación y gestión de la educación superior en los países desarrollados: Un estudio de las reformas actuales desde el análisis de políticas públicas”, en: SAN SEGUNDO, M. Y ZORRILLA, R. (eds.), *Actas de las XII Jornadas de la AEDE*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, pp. 437-451.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2004): “El gasto público social en el Uruguay (1999-2003)”, *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, Asesoría Técnica en Políticas Sociales, octubre, pp. 9-15.
- PSACHAROPOULOS, G. Y PATRINOS, H. A. (2002): “Returns to Investment in Europa: A Further Update”, *World Bank Policy Research Working Paper 2881*, september, Washington, D. C., pp. 1-28.

- QUESADA, J. R. (2003): “La educación en Costa Rica: 1920 - 1949”, en: SALAZAR, J. M. (editor), *Historia de la Educación Costarricense*, Editorial Universidad Estatal a Distancia - EUNED, 1ª ed., San José, pp. 150-157, 166-175.
- RAMA, C. (2002): “La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina”, *Agenda Académica*, v. 9, nº. 1 y nº. 2, UCV - IESALC, pp. 1-38. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RAMA, C. (2003): “La educación transnacional: El tercer “shock” en la educación superior en América Latina”, en: Serie Seminarios Internacionales, *Cruzando fronteras, nuevos desafíos para la educación superior*, Consejo Superior de Educación, Santiago de Chile, pp. 1-19. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RAMA, C. (2006a): “Los nuevos estudiantes en circuitos diferenciados de educación”, *Boletín Digital*, nº. 18, IESALC / UNESCO, pp. 1-27. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RAMA, C. (2006b): “Los nuevos estudiantes”, *Boletín Digital*, nº. 18, UDUAL - Universidad de Campinas - ANDIFES - IESALC. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RAMA, C. (2006c): “Los caminos de la educación superior luego de la masificación”, *Boletín Digital*, nº. 18, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RAMA, C. (2006d): La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Masificación, regulaciones e internacionalización”, en: RAMA, C., *Informe sobre la educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, Editorial Metrópolis, C. A., IESALC / UNESCO, Caracas, pp. 11-18. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RAMÍREZ, O. (1997): “Sistema educativo nacional de Costa Rica”, Ministerio de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI, Madrid. En www.campus-oei.org
- RAMOS, G. (2003): “Internacionalización de la Educación Superior”, en: Primer Encuentro Docente, *Educación Superior, Retos y Prospectiva*, Universidad del Valle de México, enero, pp. 1-9. En [//firgoa.usc.es](http://firgoa.usc.es)
- RAVIER, A. (2002): “Financiamiento de la Educación Superior”, *Política Pública*, nº. 5, Secretaría de Política Universitaria, pp. 1-20.

- RÍOS, G. (2003): “Mecanismos de financiamiento de las universidades públicas en América y en Europa”, en: SERNA, J. M. Y RÍOS, G., *Autonomía universitaria y financiamiento: Derecho de la educación y de la autonomía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, n°. 13, UNAM, México, pp. 64-67.
- RIVAROLA, D. (2006): “Paraguay: Reforma educativa y crisis de la docencia”, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RIVERA, E. (2005): “Estudio sobre repitencia y deserción en la educación superior en Bolivia”, Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Universitario, Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, IESALC / UNESCO, Tarija. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RODRÍGUEZ, EDO. (2003): “Reformas de la educación superior en América Latina: Algunas reflexiones sobre la calidad de la enseñanza universitaria, formación del profesorado y las reformas institucionales actuales a partir del análisis del debate en la Universidad de Uruguay”, *Revista Fuentes*, n°. 5, Tema Monográfico: Las reformas educativas actuales: Europa y América Latina, Universidad de Sevilla.
- RODRÍGUEZ, F. (2005): “Tendencias del Financiamiento de la Educación Superior en América Latina y el Caribe Hispano Parlante, *Proyectos APICE*, IESALC / UNESCO, diciembre, Bogotá. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RODRÍGUEZ, F. (2006): “El Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Una visión panorámica”, en: RAMA, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000 - 2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC / UNESCO, 1ª ed., Editorial Metrópolis C. A., mayo, Caracas, pp. 72-78. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RODRÍGUEZ, G. Y WEISE, C. (2006): *Educación Superior Universitaria en Bolivia*, 1ª ed., Kipus, IESALC / UNESCO, marzo, Cochabamba. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RODRÍGUEZ, R. (1999): “La Universidad Latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n°. 21, setiembre - diciembre, OEI, pp. 55-77.

- RODRÍGUEZ, R. (2001): “La universidad latinoamericana y el siglo XXI: Algunos retos estructurales”, en: TORRES, C. A. (comp.), *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*, Buenos Aires, pp. 53-80.
- RODRÍGUEZ, R. (2002a): “El gasto público en educación superior: Tendencias y coyunturas”, *Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM*, año 2, n°. 6, enero - febrero, pp. 1-7.
- RODRÍGUEZ, R. (2002b): “La educación superior en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 7, n°. 14, pp. 1-65. En www.comie.org.mx
- RODRIGUEZ, R. (2004): “La educación superior transnacional en México: El caso Sylvan - Universidad del Valle de México”, *Educação & Sociedade*, v. 25, n°. 88, pp. 1046-1046.
- ROJAS, J. (2003): “Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y Acreditación de la Educación Superior en el Ecuador”, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve
- ROMERO, C. (2005): “Diagnóstico de los títulos de la educación superior en Latinoamérica y el Caribe: Informe de Uruguay”, *Proyecto Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, Montevideo. En www.iesalc.unesco.org.ve
- ROOSTA, M., SUÁREZ, L. Y RODRÍGUEZ, J. (2005): “Bolivia: Diagnóstico nacional sobre las políticas de investigación en las universidades”, *Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz - UTEPSA, pp. 15-25; 29-35. En www.iesalc.unesco.org.ve
- RUIZ, A. (2001a): *El destino de Costa Rica y la Educación Superior: El escenario histórico del país, la educación y el papel de la universidad*, 1ª ed., Editorial de la Universidad de Costa Rica, CONARE, San José.
- RUIZ, A. (2001b): *La Educación Superior en Costa Rica: Tendencias y retos en un nuevo escenario histórico*, 1ª ed., Editorial de la Universidad de Costa Rica, CONARE, San José.

- RUIZ, A. (2001c): *El siglo XXI y el papel de la universidad: Una radiografía de nuestra época y las tendencias en la Educación Superior*, 1ª ed., Editorial de la Universidad de Costa Rica, CONARE, San José.
- R.W. MC.MEEKIN (1993): “Descentralización de la educación”, *Proyecto Principal de Educación Boletín*, n°. 31, agosto, pp. 65-70. En www.unesco.cl
- SALA, M. Y TORRES, T. (2005): “¿ Se ha producido un acercamiento socio - económico en el seno de la Unión Europea?. Un análisis por países y regiones”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n°. 56, pp. 99-113.
- SALAMANCA, J. (2000): “El Crédito como instrumento para financiar el acceso y la manutención del estudiante en las instituciones de educación superior en Chile”, *Estudio de Caso*, n°. 52, octubre, Universidad de Chile, Santiago, pp. 23-33.
- SALAS, M. (2001): *Aspectos Económicos de la educación*, Grupo Editorial Universitario, Granada. En www.editorial-geu.com
- SALAS, M. (2002): “Estimación de la rentabilidad de la inversión en educación universitaria de ciclo largo”, *Estadística Española*, v. 44, n°. 149, pp. 89-112.
- SALAS, M. (2003): *Educación superior y mercado de trabajo*, Grupo Editorial Universitario, Granada. En www.editorial-geu.com
- SALEK, J. (2004): “Estudio: Nuevos proveedores externos de educación superior en Bolivia”, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO, Equipo de Investigación de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno - UAGRM, pp. 5-15. En www.iesalc.unesco.org.ve
- SALMI, J. (1991): *The Higher Education Crisis in Developing Countries*, The World Bank, mayo, Washington, D. C.
- SALMI, J. Y ALCALÁ, G. (1998): “Opciones para reformar el financiamiento de la Educación Superior, en La Educación Superior”, *LCSHD Paper Series*, n°. 35, Department of Human Development, The World Bank, diciembre, pp. 1-28.
- SALVADOR, M. (2001): *Análisis de conglomerados o cluster*, Universidad de Zaragoza. En www.5campus.org
- SAN SEGUNDO, M. J. (2001a): *Economía de la Educación*, Editorial Síntesis, Madrid.

- SAN SEGUNDO, M. J. (2001b): “El impacto nacional y regional del programa de becas”, en: GÓMEZ, J. (ed.), *Actas de las X Jornadas de la AEDE*, Universidad de Murcia, Murcia, pp. 37-52.
- SÁNCHEZ, A. (2002): “Los retos de la educación superior hacia una política de Estado”, en: VALENCIA, S. (coord.), *Educación, Ciencia y Cultura*, Memoria del VII Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, pp. 259-276.
- SÁNCHEZ, EDO. (2004): “Opciones de financiamiento de la educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, v. XXXII (4), n°. 132, octubre - diciembre, ANUIES, México. En www.anuies.mx
- SANTA, J. (2004): “Financiamiento de las instituciones de educación superior en Bolivia”, IESALC / UNESCO, pp. 1-18. En www.iesalc.unesco.org.ve
- SANTÍN, D (2003): “Descentralización y financiación de la universidad pública en Latinoamérica: Algunas propuestas a partir del caso Español”, *Documento n°. 2003 - 002*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. En www.umc.es
- SANTOS, S., ALPÍZAR, M. Y LEÓN, M. (2004): “Estudio sobre el financiamiento de la educación superior de Cuba”, IESALC / UNESCO, agosto, La Habana, pp. 45-60. En www.iesalc.unesco.org.ve
- SCHULTZ, T. (1961): “Investment in human capital”, *The American Economic Review*, v. 51, marzo, pp. 1-17.
- SCHWARTZMAN, S (2002): “Las Universidades Latinoamericanas en Contexto”, pp. 1-15. En www.ufg.edu.sv
- SEP (2003): “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras, ciclo escolar 2002-2003”, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, pp. 72-80.
- SEP (2004): “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras, ciclo escolar 2003-2004”, *Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto*, pp. 137-187.
- SEP / SESIC (2002): “Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, pp. 15-44. En www.sesic.sep.gob.mx

- SEP / SESIC (2003): “Informe Nacional sobre la Educación Superior en México”, IESALC / UNESCO, octubre, pp. 14-46, 112-130. En www.iesalc.unesco.org.ve
- SEP / SESIC (2005a): “Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior”, *Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica - SESIC*, pp. 1-49. En [//sesic.sep.gob.mx](http://sesic.sep.gob.mx)
- SEP / SESIC (2005b): “Programa Nacional de Becas para la Educación Superior. Evolución 2001 - 2005”, IESALC / UNESCO / ANUIES, pp. 1-12. En www.iesalc.unesco.org.ve
- SERBAN, A. M. (1998a): “Precursors of performance funding”, *New Directions for institutional Research*, n°. 97, Primavera, pp. 15-25.
- SERBAN, A. M. (1998b): “Performance funding criteria, levels and methods”, *New Directions for Institutional Research*, n°. 97, Primavera, pp. 61-68.
- SERNA, J. M. (2003): “Modelos predominantes sobre el financiamiento de la educación superior en el mundo”, en: SERNA, J. M. Y RÍOS, G., *Autonomía universitaria y financiamiento: Derecho de la educación y de la autonomía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Serie Ensayos Jurídicos*, n°. 13, UNAM, pp. 14-20.
- SHEEHAN, J. (1996): “Modelos para la asignación de los fondos entre las universidades”, en: DELFINO, J. A. y GERTEL, H. R. (coord.), *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público*, Serie Nuevas Tendencias, Secretaría de Políticas Universitarias, pp. 13-34.
- SILVA, H. (2001): “Financiamiento de la educación superior en América Latina: Especial énfasis en el financiamiento público”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, v. VII, n°. 2, julio - diciembre, pp. 160-192.
- SOL, R. (2000): “La privatización de la educación superior en Centroamérica”, *Boletín Informativo Diálogo*, v. 4, n°. 8, octubre, pp.9-11.
- SOL, R (2003): “Reformas y tendencias de cambio en la educación superior y sus instituciones en Centroamérica”, *Observatorio Digital para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC / UNESCO. En www.iesalc.unesco.org.ve

- TEICHLER, U (1996): *Changing Patterns of Higher Education System: An Experience of Three Decades*, Jessica Kingsley Publishers, Bristol.
- TÉLLEZ, J. Y RODRÍGUEZ, FCO. (2003): “El crédito educativo en América Latina: Situación actual y futuros desafíos”, Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo - APICE, Bogotá, pp. 8-29.
- TEZANOS PINTO A. J. (2003): “Las reformas de la educación superior en Bolivia”, IESALC / UNESCO, pp. 1-24. En www.iesalc.unesco.org.ve
- TOMÁS, M. Y ESTEVE, J. (2001): “La calidad y el modelo de financiación en las universidades públicas”, *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, v. 7, n°. 1, pp. 1-15.
- TORRES, C. A. (2001): “Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte”, en TORRES, C. A. (comp.), *Paulo Freire y la agenda de la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 28-41.
- TRINIDADE, H. (2002): “Metáforas da crise e a urgência da reforma universitária na América Latina”, en: CASANOVA CARDIEL, H. (coord.), *Nuevas Políticas de Educación Superior*, Netbiblo, A Coruña, pp. 129-157.
- TUNNERMANN, C. (2000): “Una nueva política para la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, *Memoria del IV Encuentro de Estudios Prospectivos Región Andina: Sociedad, Educación y Desarrollo*, Medellín - ESUMER (Instituto de Estudios Prospectivos de Antioquia - Colombia Prospectan), pp. 1-22. En www.venezuelainnovadora.gov.ve
- TURIANSKY, C. (2005): “Sistemas alternativos de financiamiento de la Educación Universitaria. El impuesto al graduado”, *Asociación Argentina de Economía Política - AAEP*, julio, Buenos Aires, pp. 18-27.
- UNESCO (1997): “Clasificación Internacional Normalizada de la Educación: CINE 1997”, *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, noviembre, pp. 14-35. En [//unesdoc.unesco.org](http://unesdoc.unesco.org)
- UNESCO (1998): Panorama estadístico de la educación superior en el mundo: 1980 - 1995, *Documento de Trabajo*, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La Educación Superior en el siglo XXI: Visión acción, pp. 5-7.

UNESCO (1998): *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción. Marco y Acción prioritario para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, pp.1-21. En www.rau.edu.uy

UNESCO (2001a): “Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980-2000”, UNESCO / OREALC, Santiago de Chile. En www.unesco.cl

UNESCO (2001b): “América Latina y el Caribe: Informe regional”, *Instituto de Estadísticas de la UNESCO*, pp. 48. En www.unesco.cl/05.htm

UNESCO (2003a): “Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003”, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), pp. 2-21.

UNESCO (2003b): “Compendio Mundial de la Educación 2004: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo”, *Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS*. En www.uis.unesco.org

UNESCO (2004): “Compendio Mundial de la Educación 2004: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo”, *Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS*. En www.uis.unesco.org

UNESCO (2005): Compendio Mundial de la Educación 2005: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo”, *Instituto de Estadísticas de la UNESCO - UIS*, En www.uis.unesco.org

UNESCO (2006): Compendio Mundial de la Educación 2006: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo”, *Instituto de Estadísticas de la UNESCO - UIS*, En www.uis.unesco.org

UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (2003): “Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones 2003: Indicadores de acceso para la sociedad de la información”, *Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información*, pp. 20-22.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2000): “Algunos tópicos sobre la educación en Uruguay: Una aproximación desde la economía”, *Documentos de Trabajo del Rectorado*, nº. 2, Secretaría del Rectorado de la Universidad de la República.

- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2004): “Estadísticas Básicas 2004 de la Universidad de la República”, *Dirección General de Planeamiento*, SUI, Montevideo, pp. 133-136. En www.rau.ed.uy/sui
- UNIVERSIDAD DEL AZUAY (2004): “Las universidades del Ecuador a rendir cuentas en 2005”, *Diario El Ecuador de hoy*, enero. En www.uazuay.edu.ec
- URIBE. J. (2005): “La educación terciaria transfronteriza”, en: Seminario Internacional Estudio Prospectivo Regional al 2020, *La educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países del Convenio Andrés Bello*, mayo, Bogotá, pp.5-19.
- VALERIO, J. F. (1989): “Recursos para la educación”, *Revista de la Educación Superior*, v. XVIII (2), n° 70, abril - junio, pp. 1-4, ANUIES, Méjico. En www.anuies.mx
- VANDENBERGHE, V. (1999): “Combining Market and Bureaucratic Control in Education: an answer to market and bureaucratic failure?”, *Comparative Education*, v. 35, n°. 3, pp. 271-282.
- VARGAS, D. (2002): “Informe General sobre la Educación Superior en República Dominicana”, *Taller la Educación Superior en la República Dominicana*, Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, SEESCYT, abril, Colombia, pp. 79-80. En www.seescyt.gov.do
- VERGARA, L. (1981): “La planeación de la educación superior privada en México”, *Revista de la Educación Superior*, v. X (4), n°. 40, octubre - diciembre, ANUIES, Méjico, pp. 1-77. En www.anuies.mx
- VISAUTA, B. Y MARTORI, J. C. (2003): *Análisis Estadístico con SPSS*, Estadística Multivariante, v. II, 2ª ed., Mc. Graw - Hill, Madrid.
- WOLFE, B., ZUVEKAS, S. (1997): “Non - markets outcomes of schooling”, *International Journal of Education Research*, n°. 27, pp. 491 - 502.
- WOLFF, L. Y GURRÍA, M. (2005): *Money counts: Projecting Education Expenditures in Latin American and the Caribbean to the year 2015*, Institute for Statistics, UNESCO, Montreal.

- WOODHALL, M. (1992): “Student loans in developing countries: Feasibility, experience and prospects for reform”, *Higher Education*, v. 23, n°. 4, pp. 347-356.
- WOODHALL, M. (1997): *The Reform of Higher Education in Developing Countries: Some Implementation Issues*, The World Bank, Washington, D. C.
- WORLD BANK (2000): *Higher education in developing countries: Peril and promise*, The Task Force on Higher Education and Society, Washington, D. C. En www.worldbank.org
- WORLD BANK (2004): *World Development Indicators 2004*, The World Bank, abril, Washington, D. C.
- WORLD BANK; Estadísticas de Educación (EdStats). En www.worldbank.org
- YARZÁBAL, L. (2000): “La Educación Superior en América Latina, realidad y perspectiva”, en: Ministerio de Educación, *Revista de la Educación Superior Chilena*, julio, Santiago de Chile. En www.mecesup.cl
- YARZÁBAL (2004): “Internacionalización de la Educación Superior: De la cooperación académica al comercio de servicios”, *Tercera Conferencia Magistral en Educación Superior*, mayo, Universidad de Puerto Rico, San Juan, pp. 1-12. En www.ilaedes.org

ANEXOS

ANEXO I

PAÍSES	MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR		TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN (MODELO DE ACCESO) (%)	
	(González, 2006)			
	1995	2003	1995	2003
ARGENTINA	1.303.000	2.010.830	46,3 (Acceso Universal)	60,0 (Acceso Universal)
BOLIVIA	166.101	312.769	25,0 (Acceso de Masas)	38,6 (Acceso Universal)
BRASIL	1.759.703	3.887.022	12,4 (Acceso de Elite)	22,7 (Acceso de Masas)
CHILE	344.942	567.114	30,1 (Acceso Universal)	46,2 (Acceso Universal)
COLOMBIA	644.188	1.035.006	18,6 (Acceso de Masas)	25,6 (Acceso de Masas)
COSTA RICA	94.113	170.423	31,5 (Acceso de Masas)	43,3 (Acceso Universal)
CUBA	134.101	273.588	12,2	38,0 (Acceso Universal)
ECUADOR	174.924	286.954	16,9 (Acceso de Masas)	22,1 (Acceso de Masas)
EL SALVADOR	112.266	116.521	18,9 (Acceso de Masas)	17,7 (Acceso de Masas)
GUATEMALA	117.501	218.466	13,1 (Acceso de Elite)	18,4 (Acceso de Masas)
HONDURAS	55.536	120.012	11,4 (Acceso de Elite)	17,7 (Acceso de Masas)
MÉJICO	1.532.846	2.322.781	16,5 (Acceso de Masas)	23,9 (Acceso de Masas)
NICARAGUA	50.769	104.403	12,6 (Acceso de Elite)	19,0 (Acceso de Masas)
PANAMÁ	68.727	132.167	31,3 (Acceso de Masas)	50,5 (Acceso Universal)
PARAGUAY	43.912	108.812	11,0 (Acceso de Elite)	19,7 (Acceso de Masas)
PERÚ	718.427	871.145	31,5 (Acceso de Masas)	33,1 (Acceso de Masas)
R. DOMINICANA	136.607	293.169	18,2 (Acceso de Masas)	36,8 (Acceso Universal)
URUGUAY	76.581	105.268	29,9 (Acceso de Masas)	40,5 (Acceso Universal)
VENEZUELA	612.599	997.662	31,5 (Acceso de Masas)	42,0 (Acceso Universal)
AMÉRICA LATINA	8.146.841	13.934.113	18,7	28,7

a. La columna *Tasas brutas de matrícula en educación superior* hace referencia al modelo de acceso a la educación superior. Así, la clasificación realizada por Martín Trow ha sido generalmente aceptada para identificar las distintas etapas del crecimiento de la matrícula en educación superior en función de la tasa de escolarización que han alcanzado los países en un momento. Así se distingue entre:

- Modelo de acceso de elite cuando un país tiene un porcentaje de escolarización menor al 15%
- Modelo de acceso de masas cuando este porcentaje oscila entre el 15 y 35%
- Modelo de acceso universal cuando los porcentajes de escolarización son superiores al 35%

ANEXO 2

PAÍSES	MATRÍCULA POR SECTOR				MATRÍCULA POR SUBSISTEMA			
	(González, 2006)							
	Público		Privado		Universitario		No Universitario	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
ARGENTINA	78,8	79,4	21,2	20,6	76,4	74,3	23,6	25,7
BOLIVIA	82,5	81,9	17,5	18,1	92,8	92,6	7,2	7,4
BRASIL	...	29,2	...	70,8	...	...	...	...
CHILE	33,2	29,5	66,8	70,5	70,6	71,1	29,4	28,9
COLOMBIA	36,0	42,4	64,0	57,6	83,1 ^a	81,5 ^b	16,9 ^a	18,5 ^b
COSTA RICA	47,1	42,7	52,9	57,3	94,4	97,4	5,6	2,6
CUBA	100,0	100,0	0,0	0,0	...	...	...	...
ECUADOR	69,0	...	31,0	...	...	...	...	...
EL SALVADOR	27,2	32,6	72,8	67,4	93,6	93,5	6,4	6,5
GUATEMALA	65,4	51,9	34,6	48,1	...	...	...	...
HONDURAS	78,3	...	21,7	...	95,3	90,1	4,7	9,9
MÉJICO	67,9	67,0	32,1	33,0	85,9	88,9	14,1	11,1
NICARAGUA	44,1	43,1	55,9	56,9	...	...	...	...
PANAMÁ	82,0	81,7	18,0	18,3	...	...	...	...
PARAGUAY	60,5	58,9	39,5	41,1	72,7	70,9	27,3	29,1
PERÚ	53,1	52,3	46,9	47,7	53,6	55,3	46,4	44,7
R. DOMINICANA	SD	46,1 ^b	SD	53,9 ^b	...	...	...	...
URUGUAY	91,2	90,7	8,8	9,3	85,8	84,1	14,2	15,9
VENEZUELA	59,0	59,1	41,0	40,9	63,6	60,2	36,4	39,8
AMÉRICA LATINA	55,1	53,4	44,9	46,6	77,0	76,6	23,0	23,4

a. Correspondiente al año 1999

b. Correspondiente al año 2002

... Sin datos

ANEXO 3

UNIVERSIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2002-2005) (Curti, 2006 y García, 2006)						
PAÍS	AÑO	UNIVERSIDADES			PARTICIPACIÓN (%)	
		Públicas	Privadas	Totales	Públicas	Privadas
ARGENTINA	2003	38	41	79	48	52
BOLIVIA	2004	15	36	51	29	71
BRASIL ^c	2002	71	85	156	46	54
CHILE	2005	16	47	63	25	75
COLOMBIA ^a	2004	73	137	210	35	65
COSTA RICA	2004	4	50	54	7	93
CUBA ^c	2002	11	0	11	100	0
ECUADOR	2004	28	37 ^b	65	43	57
EL SALVADOR	2002	1	25	26	4	96
GUATEMALA	2004	1	9	10	10	90
HONDURAS	2002	3	7	10	30	70
MÉJICO ^c	2002	71	306	377	19	81
NICARAGUA	2003	4	40	44	9	91
PANAMÁ	2004	4	28	32	12	88
PARAGUAY ^c	2002	4	16	20	20	80
PERÚ ^c	2002	33	45	78	42	58
R. DOMINICANA ^c	2002	1	23	24	4	96
URUGUAY	2003	1	4	5	20	80
VENEZUELA	2005	22	27	49	45	55

a. Contempla las universidades e Instituciones Universitarias

b. Contempla 9 universidades cofinanciadas y 28 autofinanciadas

c. En García, 2006

... Sin datos

ANEXO 4

PAÍSES	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % PIB		GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % GASTO PÚBLICO TOTAL	
	(UNESCO, 2003, 2004 y 2006)		(UNESCO, 2003, 2004 y 2006)	
	2001	2004	2001	2004
ARGENTINA	4,6**	4,0 ^b	13,7**	13,8 ^b
BOLIVIA	6,0	6,4**	18,4	18,1 ^c
BRASIL	4,0	...	10,4	...
CHILE	4,2	4,1 ^c	17,5	19,1 ^c
COLOMBIA	4,4*	4,9	18,0*	11,7
COSTA RICA	4,7	4,9	21,1	18,5
CUBA	9,0	...	16,8	19,4
ECUADOR	1,6	...	8,0	...
EL SALVADOR	2,5**	2,8**	19,4**	20,0 ^b
GUATEMALA	1,7	...	11,4	...
HONDURAS	...	...	...	...
MÉJICO	5,1	5,3 ^b	22,6 ^a	...
NICARAGUA	...	3,1** ^c	13,0**	15,0 ^b
PANAMÁ	4,3	3,9**	7,3	8,9**
PARAGUAY	4,7**	4,4 ^b	9,7**	11,4 ^b
PERÚ	3,3 ^a	3,0 ^b	21,1 ^a	17,1 ^b
R. DOMINICANA	2,4	1,1	13,2	6,3
URUGUAY	2,5	2,6 ^b	10,1	9,6 ^b
VENEZUELA	...	...	...	...

a. Correspondiente al año 1999

b. Correspondiente al año 2002

c. Correspondiente al año 2003

* Estimación del Instituto de Estadística de la UNESCO

** Estimación nacional

... Sin datos

ANEXO 5

PAÍSES	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR COMO % DEL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO		GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR COMO % DE PIB	
	Compendio Mundial de la Educación, UNESCO (varios años)			
	2001	2004	2001	2004
ARGENTINA	5 ^a	18 ^b	0,2 ^a	0,7 ^b
BOLIVIA	27	...	1,6	...
BRASIL	19	...	0,7	...
CHILE	9,5 ^b	10 ^c	0,4 ^b	0,4 ^c
COLOMBIA	20	...	0,9	...
COSTA RICA	20	19	0,9	0,9
CUBA	16 ^a	...	1,4 ^a	...
ECUADOR	...	...	...	...
EL SALVADOR	8 ^a	7 ^c	0,2 ^a	0,2 ^c
GUATEMALA	...	...	...	...
HONDURAS	...	...	...	...
MÉJICO	14	20 ^b	0,7	1,0 ^b
NICARAGUA	...	...	...	...
PANAMÁ	26	...	1,1	...
PARAGUAY	17	16 ^b	0,8	0,7 ^b
PERÚ	...	...	...	...
R. DOMINICANA	13	...	0,3	...
URUGUAY	28	23 ^b	0,7	0,6 ^b
VENEZUELA	...	...	...	...

a. Correspondiente al año 2000

b. Correspondiente al año 2002

c. Correspondiente al año 2003

... Sin datos